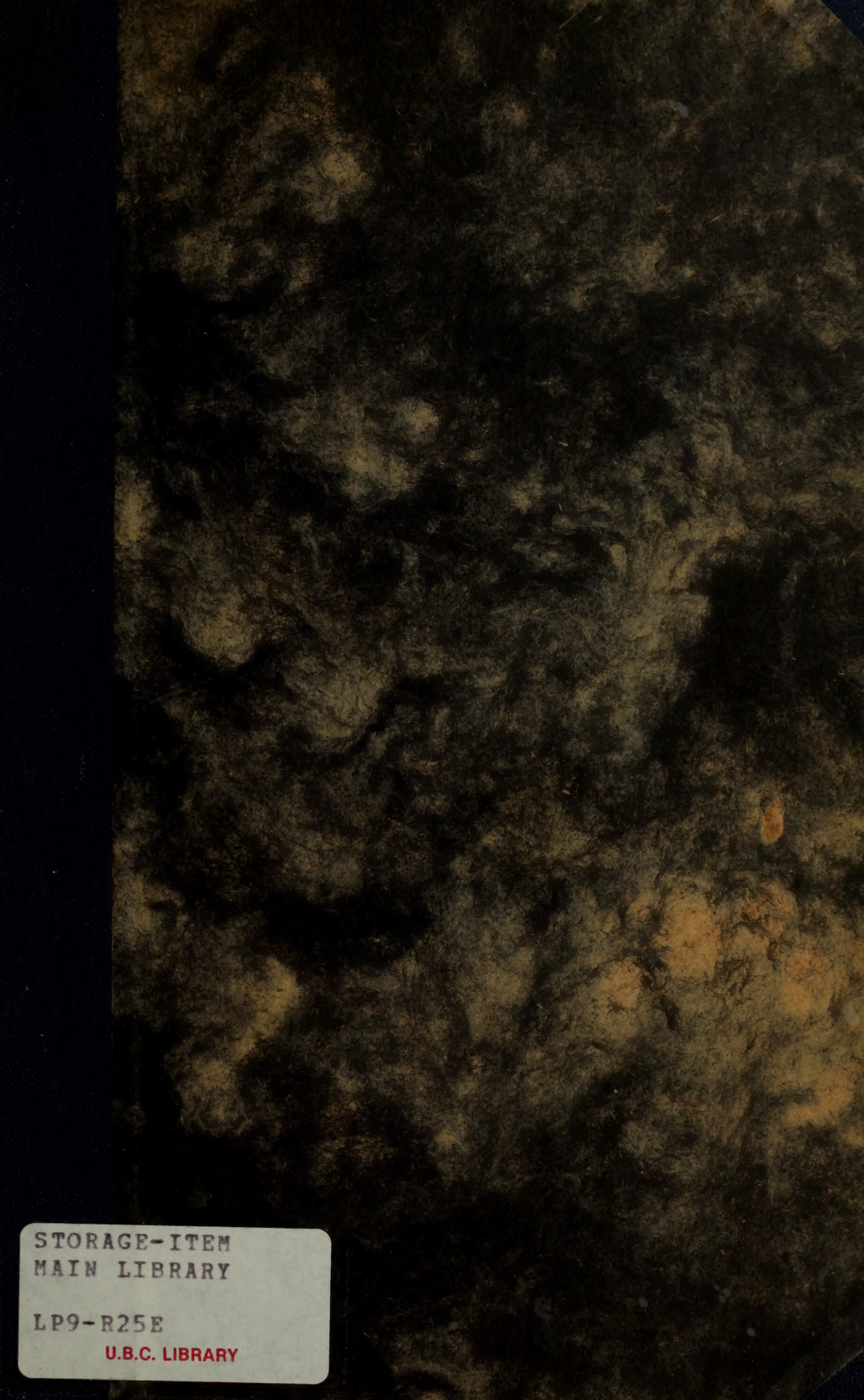
STORAGE-ITEM
MAIN LIBRARY

LP9-R25E

U.B.C. LIBRARY

THE LIBRARY

THE UNIVERSITY OF
BRITISH COLUMBIA

Gift of

H. R. MacMillan

BRITISCHES UND RÖMISCHES WELTREICH

Eine sozialwissenschaftliche Parallele

Von

DR. JULIUS HATSCHEK

Universitätsprofessor in Göttingen

München und Berlin 1921
Druck und Verlag von R. Oldenbourg

Alle Rechte, einschließlich des Übersetzungsrechtes, vorbehalten
Copyright 1921 bei R. Oldenbourg, München

Inhaltsverzeichnis.

I. Teil: **Die küstenländische Kultur der Polis.**

§ 1: Die küstenländische Kultur im römischen und britischen Weltreich 1
§ 2: Der Polisursprung beider Weltreiche 30
§ 3: Römischer Synoikismus und puritanische Selbstverwaltung. . . 68

II. Teil: **Verfassungs- und Verwaltungsparallelen.**

§ 4: Römische Provincia und englische Colony 100
§ 5: Provincia Caesaris und Crown Colony 144
§ 6: Römischer Provinzialstatthalter und englischer Kolonialgouverneur 164
§ 7: Römisches Munizipium und britische Selbstverwaltungskolonie . 183
§ 8: Fußschemel imperialer Kultur: das römische Ägypten und das britische Indien 216
§ 9: Imperiale Machtmittel 232
§ 10: Die römischen Föderierten der Grenze: die Vasallenstaaten Englands in Indien 264

III. Teil: **Die Bindemittel.**

§ 11: Die Reichsbürgerschaft 285
§ 12: Die Rechtseinheit 304
§ 13: Die Wehreinheit 329
§ 14: Die politische Einheit (Monarchischer und parlamentarischer Cäsarismus. Die Marktvergemeinschaftung) 346

I. Teil.

Die küstenländische Kultur der Polis.

§ 1. Die küstenländische Kultur im römischen und britischen Weltreich.

Literatur: Stephan, Verkehrsleben im Altertum in Raumers hist. Taschenbuch (1868); Götz, Verkehrswege des Altertums 1888; Hettner, Englands Weltherrschaft, 1917[3]; Duchesne, Democracy and Empire, Oxford 1916; Adam Smith, Wealth of Nations I, 3; Max Weber in der »Wahrheit« VI (1896), S. 57 ff.; derselbe, Art. Agrargeschichte (Altertum) im HSTW. I; Chwostow, Geschichte des östlichen Handels im griech.-röm. Ägypten, Kazan 1907 (russ.); Pöhlmann, Die Übervölkerung der antiken Großstädte, in Schriften der Jablonowskischen Gesellschaft (1884), Nr. XXIV; Beloch, Historische Beiträge I (1886), S. 306 ff.; Ed. Meyer im HWStW. II, Art. Bevölkerung (Altertum); Porritt, Evolution of the Dominion of Canada (1918), ch. I—III; Jaffé englisches Bankwesen in Grundriß der Sozialökonomik V, 2 (1915), S. 200 ff.; E. T. Powell, The Evolution of the Money Market, London 1915; Journal of Royal Statistical Society, 69. Bd. (1906), S. 433 ff. und 77. Bd. (1913/14), S. 381—407; A. F. Weber, The Growth of Cities in the XIX. Century, Columbia University Studies XI (1899), ch. II, p. 130 ff.; Whitaker's Almanack 1918; J. H. Grevs, Skizzen aus der Geschichte des röm. Grundeigentums, Abhandlungen der St. Petersburger Universität (russ.) Bd. 53 (1899), S. 540—580; Bücher, Entstehung der Volkswirtschaft (1917) I[10], S. 83—135 u. S. 365 ff.; Derselbe, Zschr. f. Staatsw. 50. Bd., S. 189 ff.; Ed. Meyer, Jahrb. f. Nationalök. u. Stat. 64. Bd. (1895), S. 696 ff.; Derselbe, Die Sklaverei im Altertum 1898; Grevs a. a. O. 580 ff.; Gummerus im 1. Erg.-Bd. der Klio; Milner, The Nation and the Empire, 1913, p. 289 ff., 461 ff.; Bruce, The Broad Stone of Empire, 2 Bde., 1910; The Empire and the Century (Sammelband), 1905, p. 816 ff.; Round Table Nr. 10, p. 375 ff. und Nr. 14, p. 318 ff.; Baines im Journal of Royal Stat. Society LXXIV (1910/11), p. 787—797.

I. Voraussetzungen und Begriff der küstenländischen Kultur.

Schon Adam Smith hat erkannt, daß die Kultur, insbesondere die wirtschaftliche, an der Küste beginnt und dann landeinwärts schreitet. Er sagt hierüber (B. I ch. III seines »Wealth of Nations«): »Insofern, als durch das Mittel der Ver-

frachtung der Güter zu Wasser ein viel größerer Markt für jede Art von Arbeitsfleiß eröffnet wird, als Verfrachtung zu Lande bieten kann, so ist es eben an der Seeküste und längs der Ufer schiffbarer Flüsse, daß Arbeitsfleiß jeglicher Art natürlich beginnt, sich in einzelne Zweige aufzuteilen und zu verbessern. Und häufig geschieht es erst lange Zeit nachher, daß diese Verbesserungen sich in das Innere des Landes ausdehnen.«

Dies ist auch der gemeinsame Ausgangspunkt der Kultur des römischen und britischen Weltreichs. Diese Gemeinsamkeit ist von solch entscheidender Bedeutung, daß daneben die gewaltigen Unterschiede in den Größendimensionen beider Weltreiche zurücktreten.

Denn diese sind wirklich groß. Das römische Reich umfaßte über 100000 Quadratmeilen oder, wenn man die Angaben bei Beloch (Hist. Beiträge a. a. O.) zusammenzählt, 3,2 Mill. Quadratkilometer, was etwa 1,27 Mill. englischer Quadratmeilen gleichkommt (1 engl. Quadratmeile = 2,6 Quadratkilometer). Das britische Weltreich enthält 11,3 Mill. englischer Quadratmeilen (Baines a. a. O. p. 794). — Die Bevölkerung war dort etwa 55—80 Mill. (erstere Ziffer: Meyer, letztere: Beloch), hier ist sie rund etwa 419 Mill. (Baines a. a. O.): also das 10fache an Fläche, das 7fache an Bevölkerung!

Für jedes der beiden Reiche waren große Räume zu überwinden. Aber es ist von vornherein klar, daß die im Verhältnis zu Rom größere Verkehrstechnik Englands dessen Weltherrschaft erst möglich macht. Man vergegenwärtige sich nur, daß die Beherrschung des Weltreichs von Rom als Mittelpunkt aus, mit einem Radius zu rechnen hatte, der zu Lande in seinem größten Ausmaß bis an den Euphrat 424 deutsche Meilen, in seinem mittleren Ausmaß bis York 342 Meilen, bis Gades in Spanien 360 Meilen betrug. Was will dies aber gegenüber den Entfernungen bedeuten, auf die hinaus Englands Wille herrscht? Das römische Weltreich war im großen und ganzen kompakt um das Mittelmeer, wie um einen Binnensee gelagert, während das britische Weltreich einen Streubesitz darstellt, der auf alle fünf Weltteile verteilt ist. Und dennoch vermag England dies zu leisten, weil ihm im Verhältnis zu Rom eine unvergleichlich größere Verkehrstechnik

zu Gebote steht. Man bedenke nur, daß innerhalb des römischen Weltreichs auf den Militär- und Poststraßen im Durchschnitt 25—30 Meilen zurückgelegt wurden. Bei kombiniertem Frachtverkehr zu Lande und auf Flüssen konnte man Waren von Marseille bis Paris (Lutetia) in 30 Tagen befördern. Der Briefverkehr zwischen Athen und Rom brauchte, wie das der Briefwechsel zwischen Cicero und Atticus zeigt, mitunter drei Monate. Schiffe von Alexandrien nach den Häfen Arabiens hatten in der Zeit des blühendsten Handelsverkehrs zwischen Ägypten und dem asiatischen Osten (in den ersten zwei Jahrhunderten n. Chr.) 8 Wochen nötig (Chwostow 381). Wenn die Kornschiffe zur Versorgung der Hauptstadt 1600 Tonnen tragen konnten, so galt dies schon als große Leistung. Die Durchschnittsgeschwindigkeit betrug damals 5,6 Knoten auf die Stunde. Was aber bedeutet dies gegenüber der Tatsache, daß schon im Jahre 1890 Dampfer nach Australien nur 27 Tage, die Turbinendampfer nach Amerika schon 1905 bloß 4½ Tage nötig hatten; daß ferner schon am Ausgang der 70er Jahre des vorigen Jahrhunderts ein Brief nach Neuseeland kaum ⅔ des Zeitraumes brauchte, die in Ciceros Zeiten die Briefbeförderung zwischen Rom und Athen in Anspruch nahm? Was sind schließlich die römischen »Riesenschiffe« mit 1600 Tonnen gegen die mitunter ungefähr 30mal so tragfähigen, modernen Fracht- oder Passagierdampfer? Dazu kommt noch der ausgebildete Telegraphen- und Kabeldienst, der die Welt umspannt und den England beinahe ganz in seinen Händen hat: Von den 1755 Unterseekabeln, die es 1910 auf der Welt gab, mit ungefähr 200000 Seemeilen, nahm England 120000 für sich allein in Anspruch. (Silburn, Governance of Empire 279.) —

Trotz der Verschiedenheit in den Größendimensionen der zu beherrschenden Räume und Verkehrsmittel stimmen die beiden Weltreiche doch in einem Hauptpunkte überein: Die Kultur, die Grundlage ihrer Herrschaft, ist in ihrem Ausgangspunkte Küstenkultur, im britischen Weltreiche ist sie es beinahe vorwiegend noch heute.

Das politische Kennzeichen derselben ist, daß das politische dominium sich nicht in imperium verwandeln kann, d. h. daß der Staat seine Herrschaft am Staatsgebiet wie

Privateigentum auffaßt, weil die zu beherrschenden Räume zu groß sind oder der Bearbeitung des Bodens durch freie Arbeit des Menschen widerstreben. Denn der Staatsbesitz allein macht nicht das soziale Leben und schafft nicht die soziale Genossenschaft, welche die Grundlage des Staates ist. Dies bewirkt nur die Arbeit des einzelnen am Boden, den er dadurch sich und dem Staate zugleich erwirbt. Der seinen Bodenanteil bearbeitende freie Bürger schafft die Vorbedingung für die Staatsherrschaft. Je mehr der Staatsbürger wirtschaftliche Werte in den Boden hineinlegt, desto mehr hängt er an ihm, desto inniger ist der Zusammenhang der Staatsgenossen im Staate, desto stärker die Anhänglichkeit an den Staat. Der durch freie Arbeit erhöhte wirtschaftliche Wert des Bodens vermehrt auch den politischen Wert des Bodens für den Staat (Ratzel, polit. Geographie 1903², Kapitel 3). Nun ist von vornherein klar, daß wenn, wie im römischen Reich, 6 Mill. (Bewohnerzahl Italiens nach Ed. Meyer) über 55 herrschen oder, wie im britischen Weltreich, 46½ Mill. über 445, von einer auf freier Arbeit ruhenden Bodenherrschaft nicht die Rede sein kann. Ein großer Teil des britischen Gebietes muß dominium, bloß wirtschaftlich auszubeutendes Staatseigentum, kann **nicht** imperium, Staatsherrschaft über freie Bürger sein. Wenn nun unter solchen Voraussetzungen ein Volk genötigt wird, auf große Entfernungen andere zu beherrschen und den Vorzug der Seelage für sich nützen kann, so wird der Charakter der Küstenkultur noch mehr gesteigert. Denn Seemächte streben in erster Linie nach Stützpunkten ihrer Herrschaft. Sie begehren Land, aber daran, daß es auch bewohnbar und fruchtbar sei, ist ihnen erst in zweiter Linie gelegen. England ist seit dem 14. Jahrhundert Seemacht. Der Kampf mit Karthago machte aus Rom eine Seemacht. Dieses Herrschen über weite überseeische Räume, das Beherrschen einer unfreien Bevölkerung, das ein politisches Merkmal der Küstenkultur ist, hat noch ein weiteres zur Folge: Der Schutz eines solchen Reiches kann nicht bloß der herrschenden Bevölkerung überlassen und allein aufgebürdet werden. Der Binnenstaat vermag ein Berufsheer aus freien Volksgenossen aufzustellen und kann dann noch immer von sich rühmen, daß der Staatsbürger im vom Feind

bedrohten Staatsgebiet den Fleiß seiner eigenen Arbeit schützt. Die küstenländische Kultur hat es nötig, weil sie nicht auf solche Motive zählen kann und mit einer beschränkten Zahl von Kriegern rechnen muß, entweder, wie Rom seit der Kaiserzeit (Mommsen, Ges. Schriften V, 460) ein künstliches Bollwerk in Gestalt des limes zu errichten, das die Abwehr von Einbrüchen des Feindes mit einer kleinen Zahl von Verteidigern gestattet, um die großen Truppenmengen bald dahin, bald dorthin werfen zu können, wo größere Kriege abzuwehren sind oder angriffsweise geführt werden wollen, oder die küstenländische Kultur kann, wie Englands Beispiel zeigt, das »blaue Band« des Wassers als den natürlichen Schutz des Weltreichs ansehen, den man mit Hilfe einer Riesenflotte dauernd monopolisieren kann. Die Flotte läßt sich durch geschickte Verwendung bald da, bald dort ähnlich innerhalb des natürlichen Meereswalls nützen wie die geworbenen Landtruppen innerhalb des künstlichen Schutzbollwerks, des limes. Auch der römische limes war ursprünglich Militärstraße (Mommsen a. a. O.)!

Das wirtschaftliche Zeichen der Küstenkultur hat schon — wie oben bemerkt — Adam Smith erkannt und ihr hohes Alter angedeutet. Von ihm ist richtig nicht bloß die Ursprünglichkeit aller Kultur als Küstenkultur angemerkt, sondern auch ihr allmählicher Zug landeinwärts, ferner die Abhängigkeit dieser Kultur von dem Fehlen oder den Mängeln der Beförderung zu Lande.

Und doch hat er einen Zusammenhang übersehen, der gewissermaßen vor seinen Augen, in Schottland, lag, den Zusammenhang der Küstenkultur mit der Oikenwirtschaft, der geschlossenen Hauswirtschaft. Diese Wirtschaftsstufe — wie sie bekanntlich Bücher schildert — setzt die Einzelwirtschaft als Produktions- und zugleich als Konsumtionsgemeinschaft. Die Arbeitsgliederung ist auf Angehörige der Familie beschränkt, wozu besonders auch die Sklaven gehören. Gewerbe ist bloß Stoffveredelung innerhalb des Oikos. Feingegliederte Arbeitsteilung ist innerhalb des Oikos möglich, aber die Arbeit für den Markt ist selten. Der Oikos kann alle seine Bedürfnisse selbst befriedigen. Kapital als Handels- oder Wucherkapital ist nicht ausgeschlossen, wohl aber das industrielle als der auf Erwerb gerichtete Gütervorrat. Der Zusammen-

hang zwischen den Oiken wird durch einen interlokalen bzw. internationalen Wanderhandel hergestellt, der nur die Lücken der Eigenproduktion ausfüllt. Geldknappheit herrscht vor, Naturalwirtschaft überwiegt. Der Güterverkehr ist, weil der massenweise Warentausch fehlt, vorwiegend auf die Küstenstädte beschränkt. Luxus- und sehr kostspielige Waren, bei denen allein auch die schlechten Transportverhältnisse die Verfrachtung rentabel erscheinen lassen, sind die Gegenstände des Handels. Die küstenländische Kultur und ihr Güterverkehr, sofern er interlokaler Natur ist, hat als Abnehmer nur die höheren Stände. Die Städte sind selbst Oiken, d. h. in sich geschlossene Produktions- und Konsumtionsgebiete, meist bloß das letztere. Die Scheidung zwischen Stadt und Land ist dieser Wirtschaftsstufe fremd.

Dies Bild der Oikenwirtschaft zeigt nun das römische Weltreich, mehr in der Zeit der blühenden Republik etwa bis zum 1. vorchristlichen Jahrhundert und dem späten Kaisertum, als etwa der Tage der ausgehenden Republik und in der Kaiserzeit der ersten zwei nachchristlichen Jahrhunderte (Mommsen, Ges. Schriften V, 144), weniger im hellenistischen Osten, namentlich in Ägypten, wo man noch eher das für den Markt arbeitende Gewerbe und Kapital, sowie einen kapitalskräftigen interlokalen und internationalen Dauerhandel findet. Diese Oikenwirtschaft, die in der Hauptsache auf unfreier Arbeit (wozu außer Sklaven unfreie Kleinpächter zählen) beruht, im Zusammenhang mit den schlechten Transportverhältnissen zu Lande, ist das Bild der römischen Küstenkultur. Das britische Weltreich fußt allerdings nicht mehr auf der Oikenwirtschaft, sondern bei seiner industriellen und kapitalistischen Wirtschaftsform ist die ausgebildete Volkswirtschaft die Wirtschaftsstufe, welche schon seit Ausgang des 18. Jahrhunderts bereits erklommen ist. Aber innerhalb des britischen Weltreichs im Verhältnis der Kronkolonien zum Mutterlande und selbst zu den großen Selbstverwaltungskolonien, den Dominions, sind die Voraussetzungen der Küstenkultur und damit diese selbst gegeben, allerdings mit jenen Modifikationen, die der industriell-kapitalistische Charakter unseres Zeitalters notwendig mit sich bringt. Die Transportverhältnisse zu Lande in den Kolonien sind im Verhältnis zum See-

transport, ebenso wie im römischen Weltreich, unverhältnismäßig gering entwickelt, und die Wirtschaft einer Kolonie ist, namentlich wenn es sich um die meistens als Pflanzungskolonien etablierten Kronkolonien handelt, durchaus als Oikenwirtschaft zu charakterisieren. Der Oikos hat aber im britischen Weltreich einen umfassenderen Charakter als im römischen Weltreich. War er hier bloß auf die Einzelwirtschaft und auf die Stadt beschränkt, so hat er im britischen Weltreich gleich die Kolonie als Ganzes ergriffen. Nicht bloß die Mehrzahl der Kronkolonien sind solche Oiken, sondern sogar an den Selbstverwaltungskolonien sind die Züge des Oikos noch nicht ganz weggewischt, sodaß die Mutterland und Kolonien verbindende Kultur den Charakter der Küstenkultur noch heute an sich trägt.

Das Charakteristische derselben ist, daß der Hauptverkehr zwischen Küstenstädten erfolgt und daß jede Erweiterung und Vergrößerung der Arbeitsteilung innerhalb der Kolonien nur ein größeres Anschwellen des Oikos, den die Kolonie darstellt, bedeutet, nicht aber eine Vermehrung der produktiven Wirtschaftsbeziehungen zwischen Mutterland und Kolonien, die aus beiden ständige Kunden und Abnehmer auf dem interlokalen und interimperialen Markte machen würden. Daß der koloniale Oikos immer mehr wächst, zeigt der Drang jeder Selbstverwaltungskolonie, sich selbst dem Mutterlande gegenüber durch einen eigenen Zolltarif abzusperren. Aber auch das andere Moment, daß Mutterland und Kolonien nicht im Verhältnis ständiger Kunden und Abnehmer auf dem Weltmarkte stehen, tritt deutlich in der Tatsache hervor, daß zur Erreichung eben dieses Zweckes von Zeit zu Zeit der Ruf nach Schaffung eines britischen Zollvereins laut wird, der herbeiführen soll, was fehlt: eben jene Dauerbeziehungen.

An einem Beispiel, dem Canadas und seinem Verhältnis zum Mutterlande, soll der Charakter der Küstenkultur dargelegt werden. Canada hat 4 Wirtschaftsgebiete: die Seeprovinzen (Neuschottland, Neu-Braunschweig und Prinz-Edward-Insel) mit ausgesprochenen Schiffahrts- und Fischereiinteressen und dünner Bevölkerung, sodann die beiden Zentralprovinzen (Ontario und Quebec), in denen Handel und Industrie, aber namentlich auch die Reederei und das Finanz-

kapital seinen besonderen Nährboden findet, die sog. Prärieprovinzen (Manitoba, Alberta und Saskatchewan), welche den Getreidebau besorgen und als Kornkammer nicht nur Canadas, sondern auch Englands anzusehen sind, schließlich die Provinz Brit.-Kolumbien, das »Wunderland« Canadas, das Holz, Obst und Fische exportiert, im übrigen aber wirtschaftlich sehr zurückgeblieben ist, weil der große Strom der europäischen Zuwanderung ihm von den vorgelagerten Prärieprovinzen abgefangen wird. Trotzdem die Prärieprovinzen durch ihren Getreidebau gewissermaßen das Wohlergehen der anderen Provinzen bestimmen, sind nicht sie, auch nicht die Seeprovinzen, sondern die Zentralprovinzen und in diesen namentlich Montreal der wirtschaftlich und politisch maßgebende Faktor. Das erreicht es durch vollständige wirtschaftliche Beherrschung des allkanadischen Verkehrsweges, der sog. »All-Canadian route«. Es geht hierbei darum, den Hauptausfuhrartikel, das Getreide, von dem Wege über Buffalo nach Boston, Philadelphia, New York, Baltimore und anderen amerikanischen Häfen abzulenken und sie auf canadischen Verkehrsstraßen zu erhalten, was vor allem den Getreideelevatorengesellschaften, der canadischen Schiffahrt und dem canadischen Eisenbahntransport zugute kommt. All das für den überseeischen Export bestimmte Getreide der Prärieprovinzen geht durch einen der 30 Elevatoren von Port Arthur und Fort William in Ontario, Häfen am Lake Superior. Um womöglich die Weiterverfrachtung über Buffalo zu verhindern, ist ein eigener canadischer Dampferverkehr und eine Kanalroute direkt nach Montreal oder indirekt, mit Umschlagplätzen an dem Huronen- und Erie-See, eingerichtet. Strengste Durchführung des Prinzips, daß auf den Seen canadisches Getreide nur auf canadischen Schiffen befördert wird, wird in einer Weise gehandhabt, die Canada von der amerikanischen Schiffahrt auf diesen Seen unabhängig macht. Nur die canadischen Schiffe haben Anschluß an die drei canadischen Haupteisenbahnen (Grand Trunk, Canadian Pacific und Canadian Northern), deren Abzweigungen die Zentralprovinzen durchqueren. Die ganze Regierungspolitik ist seit mehr als 30 Jahren darauf abgestellt, das Elevatoren- und Verkehrsmonopol den beiden Zentralprovinzen zu erhalten, ein umsichtiger

Kanalbau hat es verstanden, nicht bloß den weltberühmten, 14 Fuß tiefen Schiffskanal zwischen Montreal und Quebec anzulegen, sondern überhaupt durch ein Kanalnetz zwischen den canadischen Seen den Frachtverkehr übers Meer von Montreal, Quebec, Halifax und St. John zu fördern. Dazu kommt noch, daß Toronto (Hauptstadt von Ontario) und besonders Montreal Finanzmittelpunkt von Canada geworden sind und in diesem Rahmen dieselben Funktionen zu erfüllen haben wie etwa New York, Boston und Chicago für die Vereinigten Staaten. In Montreal, aber auch in Toronto finden sich die Zentralen nicht bloß der drei großen Eisenbahnen, sondern auch der Hauptbanken, ferner der großen Kohlengesellschaften von Nova Scotia und Alberta, der großen Eisen- und Stahlfirmen von Nova Scotia und Ontario. Kurz die gesamte Industrie- und Finanzwelt in Verbindung mit den großen Transportgesellschaften reicht sich in Montreal oder in Toronto die Hände, um nur ein Ziel zu erreichen: das Verkehrsmonopol für die allcanadische Route sich zu erhalten. Und diese Route ist lang! Ihr äußerster nordwestlich gelegener Punkt ist Nordegg in Alberta, 1475 Meilen von Port Arthur und 2951 Meilen von St. John, dem Winterhafen Canadas. (Die Zufahrt nach Montreal ist auf dem St. Lorenzfluß vom 16. Dezember bis 21. April geschlossen.) So hat das Getreide zu gewissen Jahreszeiten einen Weg von 3000 engl. Meilen zurückzulegen, um zur Verschiffung über See zu gelangen, und diesen Weg beherrscht vorwiegend Montreal. Unter solchen Umständen kann es nicht wundernehmen, daß, sofern der Überseeverkehr in Betracht kommt, von dem großen Viertelkontinent, den Canada darstellt, für den internationalen, besonders aber für den Handelsverkehr nach England nur Montreal in das Gesichtsfeld gerückt wird. Der ganze Viertelkontinent schrumpft auf eine Küstenstadt zusammen, die, wenngleich nicht an der Küste gelegen, so doch mit ihr direkten, durch einen Kanal vermittelten Verkehr unterhält. In dieser Weise werden weite Landschaften nur in Gestalt ihrer Küstenstädte für den Überseeverkehr sichtbar.

Ähnlich ist's in Australien. Alle Gliedkolonien sind eigentlich nichts anderes als erweiterte Seehäfen. Der Kampf unter ihnen ist ein Kampf von Seehäfen untereinander, welche

das übrige zugehörige Territorium ins Schlepptau nehmen. (Hatschek, Staatsrecht von Australien 1910, S. 210 ff.) Sie gleichen hierin den Stadtstaaten im alten Griechenland. Sie sind Poleis, und jede der englischen Selbstverwaltungskolonien stellt eigentlich eine Polis dar, die in ihrem Haupthafen die Vertretung ihrer maßgebenden Wirtschaftsinteressen findet. So ist die Kultur, die England und seine Selbstverwaltungskolonien verbindet, Küstenkultur. Das kann sich und wird sich ändern, sobald das Landinnere, welches wirtschaftlich von diesen Küstenstädten und Seehäfen beherrscht wird, dem Handel und namentlich der Industrie erschlossen wird, insbesondere, wenn der Bevölkerungszuwachs und die Volksdichte der durchaus weißen Bevölkerung immer größer wird. Dann wird aber die Küstenkultur zur Binnenkultur. Vorläufig ist sie aber nur das erstere, d. h. ein Verkehr von englischen und kolonialen Küstenstädten untereinander.

II. Begleiterscheinungen der Küstenkultur.

Im Gefolge der Küstenkultur steht im römischen Weltreich die eigentümliche Funktion der Städte, gewissermaßen als Schröpfköpfe der ländlichen Umgebung, ferner die dünne Landbevölkerung und das Fehlen des Unterschiedes zwischen Stadt und Land, schließlich Bearbeitung des Bodens und der Naturschätze mit unfreier Arbeit. Welche Modifikationen haben sie in der des britischen Weltreiches erfahren? Denn daß sie unter dem Einflusse des industriellen und kapitalistischen Geistes der modernen Volkswirtschaft sich verändern mußten, steht von vornherein fest.

1. Die Funktion der Städte innerhalb der Küstenkultur.

Wenn man die Klage der Canadier (Harpell, 12) hört, daß das Mehl ihres in den Prärieprovinzen gewonnenen Getreides dort teuerer ist als in England, daß das Pfund canadischen Specks in London um 7—8 Cents billiger verkauft wird als in Canada, so wird man an die Darstellung des Redners Aristides (geb. 129 n. Chr.) erinnert, der in seinem »Lob Roms« den Römern zuruft:

»Auch werden die Waren von Indien und, wenn du willst, vom glücklichen Arabien in so großer Menge hierher (d. h. nach Rom) gebracht, daß es den Anschein hat, als ob dort

(d. h. im Ursprungsland) nur die nackten Bäume zurückgelassen seien, und die Bewohner jener Länder das, was sie von ihren eigenen Landesprodukten brauchen, von Rom holen müssen.«

Städte wirken nämlich wie Schröpfköpfe in der Küstenkultur. Der Verkehr ist weitausgreifend mehr extensiv als intensiv. Er dient nur der obersten, Menschen oder Geld besitzenden Schicht und schreitet mehr extensiv vor, indem er ein dünnes Netz darstellt, welches über einer naturalwirtschaftlichen Unterlage ausgebreitet ist. Lokale Kundenproduktion fehlt und damit ist der lokalen Verkehrswirtschaft der Nährboden entzogen. (Weber in der »Wahrheit« a. a. O. 62.) Also wäre die Funktion der Städte im britischen und im römischen Reiche eine gleiche? Keineswegs. Der industriell-kapitalistische Zug der modernen Volkswirtschaft hat hier grundlegende Verschiedenheiten gezeitigt.

Vor allem die wichtigste: die antiken Großstädte, insbesondere Rom, waren bloß Konsumtionsstädte. Man führte wohl viel ein, aber man führte keine Waren aus, nur Geld, als Zahlung für Luxusartikel.

Anders steht London da. Nicht bloß als Industrieort, noch viel mehr als »Clearinghaus« der ganzen Welt steht London (und Lombardstreet, sein Bankmittelpunkt) da. Aber gerade der Umstand, daß hier die internationalen Zahlungsausgleichungen stattfinden können, bedeutet, daß Werte, die durch industrielle Arbeit, jedenfalls durch Arbeit geschaffen sind, einander gegenüberstehen. Nicht durch erbeutetes oder von den Provinzen erpreßtes Geld oder Naturalabgaben, wie in Rom, ist der Reichtum geschaffen, sondern auf dem eigenen Gewerbefleiß und dem der fremden Länder, deren Handelsprodukte hier zusammenströmen, ruht die Fähigkeit Londons, jene internationale Zahlungsausgleichung vorzunehmen.

Dieser Grundverschiedenheit im Charakter der Hauptstädte beider Weltreiche entspricht ferner der Unterschied in der Beherrschung. Bloß administrativ-politisch herrscht Rom über seine Provinzen, rein wirtschaftlich London über seine Kolonien. Straff ist die Verwaltungszentralisation dort: wie Rom über seine Provinzialhauptstädte herrscht, so diese

über die eigene Provinz. Deren Munizipien und Städte sind nur Schröpfköpfe, um Steuern und Tribute herauszuholen. Die Verbreitung des Munizipiums, die Zuteilung ganzer Landschaften an solche Munizipien, dienen vor allem der bequemen Steuererhebung.

Anders England, besonders London. Der Verwaltungsapparat, der die Kolonien an das Mutterland bindet, spielt nicht, wie in Rom, die erste Rolle. Es ist vielmehr die finanzielle Übermacht Londons auf dem Kapitalmarkte, die die Herrschaft innerhalb des Weltreichs begründet (s. noch weiter unten § 12 III). Außerhalb der Verfassungs- und Verwaltungsnormen findet sie zunächst ihre Stütze in den Kolonialbanken, die hauptsächlich im Mutterlande, dann aber auch in den Kolonien selbst eingerichtet sind, um den Kolonialproduzenten dem Londoner Weltmarkte und damit dem allgemeinen Verkehr nahezubringen und umgekehrt, um dem englischen Exporteur (Fabrikanten) Vorschüsse zu leisten. Was im alten Römerreiche das Munizipium und die Provinzhauptstadt an wirtschaftlicher Funktion für das Weltreich leistete, das leistet im britischen Weltreich die Kolonialbank daheim und in den Kolonien. Der englische Exporteur und der Fabrikant erhält von der Londoner Niederlassung der Kolonialbank gegen Übergabe der Verschiffungsdokumente einen Vorschuß von etwa 75—80% des Warenwertes. Die Kolonialfiliale der Bank erhebt bei dem Überseekunden gegen Aushändigung der Verschiffungsdokumente den Kaufpreis (Fakturabetrag) und verrechnet diesen Eingang mit dem Fabrikanten (Exporteur). Will dieser früher schon präsentes Geld gleich bei der Verladung und nicht erst darauf warten, bis die Ware dem Kunden über See ausgehändigt wird, so läßt sich von diesem der Fabrikant der Ware einen Kreditbrief auf die Londoner Filiale der Kolonialbank ausstellen und zieht bis zum Höchstbetrag des eröffneten Kredits je nach vorgenommenen Verladungen die entsprechenden Summen ein. Und umgekehrt: der englische Käufer eines Kolonialprodukts (z. B. australischer Wolle) erwirbt einen Kredit bei der Londoner Niederlassung der in Frage kommenden australischen Bank, indem sich diese Londoner Niederlassung verpflichtet, Wechsel, die der australische Wollexporteur auf

jenen Kredit hin ziehen wird, zu akzeptieren bzw. zu zahlen, falls von der australischen Niederlassung der Bank das Zertifikat erteilt worden ist, daß Wolle im entsprechenden Werte zur Verschiffung an die Londoner Niederlassung der Bank gelangt ist (Jaffé a. a. O. S. 202 f.). An diesem Beispiel der Funktion von Kolonialbanken wird klar, wie London nicht bloß die Produkte der Kolonien aufnimmt, sondern auch Gegenwerte an sie abgibt. Die moderne Großstadt ist eben nicht bloß Konsumtions- sondern auch Produktionsstadt. Aber London ist noch mehr als das. Es ist nicht bloß für das Ausland, sondern besonders für seine Kolonien der Kapitals- und Anleihemarkt κατ' ἐξοχήν. — Eine wichtige Funktion haben dabei die sog. Agents-General oder High Commissioners. Wie der englische Hof, so hat auch Lombardstreet, d. i. die Londoner Finanzwelt, ihre ausländischen und bei ihr akkreditierten Diplomaten. Insbesondere unterhalten die Selbstverwaltungskolonien solche in London. Das sind eben die vorhin genannten Generalagenten und Hohen Komissäre. Die ersteren vertreten die einzelnen Selbstverwaltungskolonien, wie z. B. Alberta in Canada, Victoria in Australien, die letzteren die Bundestaaten, zu welchen die einzelnen Selbstverwaltungskolonien zusammengefaßt sind, z. B. Dominion of Canada, Commonwealth of Australia. Diese Agenten haben allerdings zunächst die Funktion, bei der Londoner Regierung die Interessen ihrer Kolonie wahrzunehmen. Aber viel bedeutsamer ist ihre Propagandatätigkeit, um die Londoner Finanzwelt für eine Anleihe der Kolonie oder für ein industrielles Unternehmen in der Kolonie zu interessieren. Gewöhnlich selbst ein hervorragender Finanzpraktiker, versteht es dieser Kolonialagent, von seinem Bureau aus die englische Finanzwelt zu interessieren: Statistik, Musterproben von Wein, Öl, Früchten, Gold und Diamanten, kurz von allen Landesprodukten finden sich auf dem Bureau. Wer Grund und Boden in der Kolonie ankaufen will, wer sich an einem industriellen Unternehmen durch Gründung oder Aktienankauf von London aus beteiligen will, findet auf dem Bureau des Kolonialagenten die nötige Auskunft und Anleitung. So hat der moderne kapitalistische Unternehmungsgeist die bestehende Küstenkultur befähigt, das Verhältnis von Mutterland und

kolonialen Poleis auf das Niveau des wechselseitigen Gebens zu heben. Die kolonialen Poleis sind nicht mehr wie im römischen Weltreich nur dazu da, um von der Mutterstadt ausgesogen zu werden.

2. Ein anderes Merkmal der Küstenkultur ist das überaus starke Anwachsen der Städte, die zu richtigen »Wasserköpfen« bei sonst dünner Besiedlung des platten Landes werden, und das Fehlen einer Sonderung von Stadt und Land, von städtisch-gewerblichen oder industriellen Bevölkerungsteilen im Gegensatz zu ländlichen und ackerbautreibenden.

Wie Pöhlmann nachgewiesen hat, war es einerseits die durch die Sklavenkonkurrenz stark an Wert gesunkene freie Arbeit, anderseits das Vorwiegen des konsumtiven Charakters der antiken Großstädte, welche deren Übervölkerung herbeiführten. Rom hatte nach Ed. Meyer in der Kaiserzeit eine Bevölkerung von ungefähr 1 Mill. Einwohnern. Für Alexandrien, Carthago und Antiochien nimmt Pöhlmann eine Bevölkerungsziffer von 700000 an! Cäsarea in Cappadocien zählte 400000, Mailand seit der Zeit Diokletians 300000 Einwohner. Neben diesen Metropolen hatten noch andere Städte in der Kaiserzeit großstädtischen Charakter angenommen, wie Lyon, Trier, Emerita, Tarraco, Seleucia, Smyrna, Ephesus u. a. Das Charakteristische dieser Großstädte, aber auch der kleineren Provinzialstädte war, daß sie auch den großen und mittleren Grundbesitzer in ihren Mauern beherbergten. Dieses »Incasamento« des Grundadels ist für die antike Stadt charakteristisch. Nicht allein, daß die antike Stadt dem platten Lande die Bevölkerung entzog, es fehlte jede berufliche Scheidung zwischen der gewerbetreibenden Stadt und dem ackerbautreibenden Dorf. Der Oikos, die geschlossene Hauswirtschaft, deckte den Bedarf selbst, und der Oikeninhaber war sowohl Grundbesitzer als auch Gewerbetreibender. So wenig es eine geschlossene Handwerkerklasse damals gab, so wenig einen Kaufmannsstand. Der negotiator oder mercator der Quellen wird wohl mehr Hausierer und »Gelegenheitskaufmann«, denn Berufskaufmann gewesen sein. Der Großhandel wurde (Grevs a. a. O.) vorwiegend von denselben Personen betrieben, die zugleich Großgrundbesitzer

waren und sich auf diese Weise vor dem allzu großen Risiko des Händlerberufes schützten. Der Oikos blieb die Stütze ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit. Und was die sog. Industrie anlangt, so wird man wohl mit Bücher sagen können: »Ackerbau und Fabrikation waren noch in einem Wirtschaftsbetriebe vereinigt, ein gewerbliches Unternehmerkapital war kaum noch vorhanden« (Z. f. Stw. 1894, S. 199), ein Urteil, das höchstens für den Osten, namentlich für Ägypten einer gewissen Einschränkung bedarf. Die Oikenwirtschaft des platten Landes trug also auch das Ihrige dazu bei, um einen Unterschied zwischen Stadt und Land, beruhend auf Arbeitsteilung, zu verhindern. Diesen hatte erst das spätere Mittelalter gebracht. Mit der antiken Küstenkultur hängt diese Eigentümlichkeit insofern zusammen, als die in der Hauptsache verkehrslose Oikenwirtschaft mehr auf expansiven Verkehr angewiesen war, der in Gestalt eines Wanderhandels und eines internationalen Handels die Lücken der Eigenproduktion des Oikos auszufüllen hatte und deshalb einer lokalen Kundenproduktion oder einem interlokalen, städtischen Marktverkehr den Nährboden entzog. Der Anlaß zur Besiedelung des platten Landes bei starkem Andrang und bei Übersetzung der städtischen Gewerbe (sog. primäre Arbeitsteilung Oppenheimers) fehlte ebenso wegen der vorherrschenden Oikenwirtschaft, wie ein Anlaß zur Städtegründung und Städtedifferenzierung nach Maßgabe der lokalen Absatz- und Marktverhältnisse wegen des mangelhaften Straßennetzes und der schlechten Transportverhältnisse, die einen Kalkül für einen Standort der Gewerbe und damit die sog. sekundäre Arbeitsteilung (Oppenheimer) unmöglich machten. Blieb sonach nur die internationale Arbeitsteilung, allerdings beschränkt auf Luxusgüter, da die Konsumenten der Massengüter fehlten. Und dort, wo sie vorhanden waren, wie für Getreide, Öl u. dgl., hatte der Staat durch seine Annona (Verproviantierung der Großstadt) die Bedürfnisbefriedigung in die Hand genommen. Dieser internationalen Arbeitsteilung und nur in der angeführten Beschränkung war die antike Küstenkultur fähig.

Vergleichen wir damit die Entwicklung im britischen Weltreich, so finden wir auch hier als Folge der Küstenkultur das rapide Anwachsen der an der Küste gelegenen oder mit

der Küste durch Kanäle verbundenen Kolonialhäfen und -Städte. In Canada kommen hier besonders Montreal mit einer Bevölkerung von 717000 (1915: Porritt, 45), Toronto mit 534000, Hamilton mit 102000, Quebec mit 81970, Vancouver mit 106000 (1916: Perritt, 507), Victoria mit 60000 Einwohnern in Betracht. Vergleicht man damit die anderen 36 Städte Canadas, die Whitacker's Almanack anführt, so bewegen sich ihre Einwohnerziffern (mit Ausnahme des rasch anwachsenden Winnipeg: 136000 Einwohner) in den bescheidenen Grenzen zwischen 10—30000 Einwohnern, die meisten im Durchschnitt von 10—15000 Einwohnern. Auch in Australien liegt die Sache ähnlich. Die Küstenstädte marschieren voran.

Sydney hatte 1911 (Whitacker's A., 547) 764000 Einw.
Melbourne . . . . . 695000 »
Adelaide . . . . . 201000 »
Brisbane . . . . . 168000 »
Perth . . . . . 118000 »

Daneben zahlen die anderen 11 größeren Städte Australiens im Durchschnitte nur 20—30000 Einwohner.

Auch von dem dritten großen Dominion, Südafrika, ist Gleiches zu berichten.

Im Durchschnitt wohnten in den Städten:
in Australien 56% der Bevölkerung (38% in den fünf Hauptstädten),
in Neuseeland 51% der Bevölkerung (35% in den 4 Hauptstädten),
in Canada 44% der Bevölkerung.

In Canada zeigte der Zensus von 1901 (J. of R. St. Soc. 69 B., p. 435) die Merkwürdigkeit, daß in der Zwischenzeit von 1891—1901 die städtische Bevölkerung um 30%, die ländliche Bevölkerung nur um 2% gewachsen war. Diese Merkwürdigkeit kann allerdings zum Teil durch die Erwägung abgeschwächt werden, daß als städtisch im Zensus von 1901 auch die Bevölkerung der Gemeinwesen bis zu 5000 Einwohnern gerechnet wurde. Aber immerhin bleibt die Tatsache bestehen, daß die ländliche Bevölkerung in Gemeinwesen unter 5000 Einwohnern nur um 2% im angeführten Zeitraum gewachsen war. —

Das Vorherrschen der geschlossenen Hauswirtschaft auf dem platten Lande ergibt die Grundbesitzverteilung. Selbst in den alten Provinzen Canadas (Ontario, Quebec und den Seeprovinzen) stellen das Hauptkontingent der Grundbesitzer die Eigentümer von 51—200 Acres (80 ha) dar (vgl. Sering in Veröffentlichungen des preußischen Landesökonomiekollegiums Heft 9 S. 48). Verstärkt wird dieses Bild dadurch, daß die gemietete Arbeit nur einen geringen Teil der in den Betrieben verwendeten Arbeitskraft darstellt. Nach dem Zensus von 1901 (J. of R. St. Soc. a. a. O. 438) betrugen die Ausgaben für Landarbeiterlohn nur 24¼ Mill. Doll. gegen einen Gesamtwert des Betriebskapitals von 1,787 Mill. Doll. Natürlich hat die freie Arbeit auch hier jene Erscheinungen zur Folge, welche die Sprengung der Oikenwirtschaft und das Eindringen der beruflichen Sonderung und der Arbeitsteilung zwischen Stadt und Land herbeiführen. Vor allem finden wir schon hier Ansätze zur primären Arbeitsteilung: Übersetzung der städtischen Gewerbe treibt aufs platte Land. So zeigt der angeführte Zensus von 1901 die bemerkenswerte Erscheinung, daß eine starke Abwanderung der im Alter bis zu 25 Jahren stehenden Personen aus der Provinz Ontario stattgefunden hat. Es waren 1901 33000 Personen mehr als 1891, die aus Ontario gebürtig, aber in der landwirtschaftlichen Provinz Manitoba und in der Gartenwirtschaft treibenden Provinz Brit.-Kolumbien ansäßig waren, während gleichzeitig der Zensus zeigte, daß 1901 in Ontario 86000 Personen von britischer Abstammung mehr vorhanden waren als 1891.

Die Arbeitsteilung, die zur Sonderung von Stadt und Land führt, hat also in Canada schon Eingang gefunden, aber es sind vorläufig nur die großen Provinzeinheiten, die davon erfaßt sind: man unterscheidet, wie wir eben sahen, landwirtschaftliche von Handels- und Industrieprovinzen. Auch der Zensus von 1901 zeigt dies Bild. Von den industriellen Unternehmungen Canadas entfielen nicht weniger als 93% auf die Provinzen Ontario und Quebec (J. o. R. St. S. a. a. O. 438).

Das typische Bild der Küstenkultur zeigt jedenfalls auch Brit.-Südafrika. Städte mit größerer Bevölkerungsziffer finden sich, wenn man von den Minenstädten Transvaals und des

ehemaligen Orange-Freistaates absieht, gewöhnlich an der Küste. Oikenwirtschaft herrscht vor. Das ergibt das Vorwiegen der Weidewirtschaft im landwirtschaftlichen Betriebe, was die Agrarstatistik (nach Whitackers A. 569) ergibt. Darnach hatte die Kapkolonie 1911 975000 Morgen bebautes Land, 376000 Ödland und 58 Mill. Morgen Weideland. Hauptausfuhrartikel ist Wolle. Die Kapkolonie hatte nach dem Zensus von 1911 eine weiße Bevölkerung von 562000. Davon waren 88000 als selbständige Unternehmer im Ackerbau tätig, wozu noch der größte Teil, der als sog. »domestic« mit 143925 angegeben wird, hinzugerechnet werden muß. Von der schwarzen Bevölkerung, die mit etwa 1½ Mill. anzusetzen ist, gehörte der größte Teil dem ackerbautreibenden Berufe an oder stand in dessen Diensten. Wie gering daneben muten einen die Ziffern der übrigen Berufsgliederung an:

Die gewerbetreibende Bevölkerung mit 24—25000! 50000 in der Industrie Beschäftigte kommen dazu und nur 37—38000 im Handelsgewerbe tätige Personen! Allerdings hat auch Südafrika schon seine Sozialisten, wie Streikbewegung des vorigen Jahrzehntes und die Wahlen dieses Jahres (1920) es gezeigt haben. Aber daran wird wohl vor allem der Bergbau seinen hervorragenden Anteil haben, was diese sehr moderne Entwicklung lokalisiert.

3. Küstenkultur und unfreie Arbeit.

Wenn eine Nation von verhältnismäßig beschränkter Volkszahl es unternimmt, ungeheure Räume der bewohnten Erde politisch zu beherrschen, also Küstenkultur (in dem oben angeführten Sinne) zu treiben, dann wird sie sicherlich den großen Aufwand, der mit solcher Herrschaft verbunden ist, nur dann tragen, wenn sie jene Räume auch wirtschaftlich ausnützen kann. Da sie dies durch eigene Kraft nicht leisten, insbesondere den beherrschten Boden durch eigene Arbeitskraft nicht bestellen kann, was, wie wir oben (S. 4) gesehen haben, allein die Dauer der Herrschaft verbürgt, so wird sie den Versuch mit fremder Arbeitskraft wagen, die für sie, die Herrennation, arbeiten muß. So hängt Küstenkultur mit unfreier Arbeit zusammen.

Daß das römische Weltreich als Fußschemel seiner Kultur die unfreie Arbeit nützte, ist durch die Forschungen von Rod-

bertus und Bücher erwiesen. Daran ändert auch nichts die Tatsache, daß sie (wie jetzt Gummerus gezeigt hat) in der ausgehenden Republik und in den ersten zwei Jahrhunderten der Kaiserzeit keineswegs ausschließlich Oikenwirtschaft war, wie dies früher allgemein angenommen wurde. Es gab damals zweifellos neben der unfreien Arbeit auch freie Arbeit, freie Bauern neben unfreien Sklaven und halbfreien Bauern (vgl. auch Mommsen, Ges. Schr. V 123 ff.). Jene kamen als Pächter für Geldrenten oder als Teilpächter in Frage. Es gab auch damals freie Handwerker als sog. Preiswerker, Lohnwerker und freie Nebenproduzenten. Aber all diese freie Arbeit kann neben der Sklavenarbeit nicht hochkommen. Sie kann auch nicht aussterben, weil die unfreie Arbeit, insbesondere die Sklavenarbeit ihre Schranken findet. Diese kann nämlich nur im arbeitsextensiven Plantagenbetrieb verwendet werden und ist mit einem großen Geschäftsrisiko verbunden, das nur bei guter Besetzung des Sklavenmarktes getragen werden mag (M. Weber a. a. O.). Als die seit Augustus eingetretene Ruhe zwei Jahrhunderte lang eine friedliche Sicherheit des Reiches verbreitet, die Erbeutung von Sklaven immer seltener wird, und dadurch der Sklavenmarkt mit frischer Ware immer weniger versorgt wird, da tritt zunächst der kleine Parzellenpächter, zuerst als freier Kolone, für die Bestellung des Bodens ein. Aber bald wurde namentlich unter dem Einfluß hellenistischer, insbesondere ägyptischer Rechtsanschauungen, zunächst im Osten, dann aber auch im Westen der kleine Parzellenpächter durch den Zwang zur Landübernahme (Epibole) und die Dorfpflichtigkeit (Zurückschaffung entlaufener Bauern in ihr Heimatsdorf, die Idia) schollenpflichtig und schließlich zum unfreien Kolonen. So haben wir für die Römerherrschaft zwei Formen der unfreien, an die Oikenwirtschaft geknüpften Arbeitsform: Sklavenarbeit und Kolonat.

Wie in aller Welt, so könnte man fragen, wäre Ähnliches für die Küstenkultur im britischen Weltreich zu denken? Ist nicht die Sklaverei im Herrschaftsbereich der englischen Krone endgültig seit 1834/35 abgeschafft? Und doch kennt auch die moderne Zeit des Kapitalismus und des freien Vertragrechtes ihre Formen der unfreien Arbeit. Ist nämlich in einer kapitalistisch aufgebauten Gesell-

schaft große Arbeitsgelegenheit und Nachfrage nach höherer und differenzierterer Arbeitsleistung, so werden Arbeiten, die ein größeres Maß körperlicher oder geistiger Entbehrungen erfordern, an eine Sozialschicht abgegeben, die man als einer niederen Kultur angehörig betrachtet, ob mit Recht, sei dahingestellt. Jedenfalls tritt diese Sozialschicht sofort in die freigewordene Arbeitsgelegenheit ein, und die kapitalistische Oberschicht im Verein mit der zur höheren Arbeit berufenen Arbeiterschaft wird diese niedere Sozialschicht nicht höher kommen lassen. Da kann eine wirtschaftliche Maßnahme die Niederhaltung dieser kulturell geringer gewerteten Arbeitskraft herbeiführen, während das formale Recht die Rechtsgleichheit vor dem Gesetz und die Vertragsfreiheit verbürgt. Eine dieser wirtschaftlichen Maßnahmen ist, daß man die niedrig gewertete Arbeitskraft im Oikos kaserniert, eine andere, daß man sie von Gegenden fernhält, wo Oikenwirtschaft und Kasernierung politisch nicht gut möglich sind, jedenfalls wirtschaftlich nicht rentabel erscheinen. Beide Wege sind im britischen Weltreich beschritten worden.

Ehe wir diese beiden Wege näher ins Auge fassen, wird es sich empfehlen, die Grundvoraussetzung des Bedürfnisses nach unfreier Arbeit im britischen Weltreich näher ins Auge zu fassen. Sie besteht, wie wir wissen, darin, daß die herrschende Nation wegen ihrer zahlenmäßigen Geringheit unfähig ist, durch eigener Hände Arbeit den ungeheueren Flächenraum, der von ihr beherrscht wird, selbst wirtschaftlich zu nützen. Zunächst sei festgestellt, daß nach dem Zensus von 1911 innerhalb des britischen Weltreichs nur ein verschwindend kleiner Bruchteil von Personen wohnen, die außerhalb des Weltreichs geboren sind. Es waren dies nämlich bloß 0,7% der Gesamtbevölkerung des britischen Weltreichs gegenüber 99,7%, die im Weltreich geboren sind (Journal of R. St. Soc. 77. Bd., S. 390). Das britische Weltreich ist also auf Eigenbau eingerichtet. Aber wie?

Der »weiße Mann« im britischen Weltreich sitzt auf dem Nacken der andersfarbigen Bevölkerung. Das ergibt die folgende Aufstellung (Journal a. a. O. 386 ff. und S. 397). Von 10000 Bewohnern des britischen Weltreichs waren

Weiße	389,
Braune	8470,
Gelbe	401,
Malayen und Polynesier	51,
Schwarze	658,
Rote	3,
Mischlinge	28.

Diese Farbenverschiedenheit verteilt sich auf die britischen Kolonien wie folgt: Am reinsten ist die weiße Bevölkerung in Canada und in Australien; hier kommen auf 10000 Bewohner 9771 bzw. 9883 Weiße. Dann kommt etwa Cypern mit 7988 auf 10000. In den Bermudas sinkt aber das Verhältnis der weißen zur farbigen Bevölkerung auf ein Drittel herab, um dann in Südafrika noch kleiner zu werden, nämlich 22% der Gesamtbevölkerung. Immer abschüssiger wird die Bahn, auf der die weiße Bevölkerung hinabgleitet, um in der farbigen unterzutauchen. In Rhodesia sind es nur 306 auf 10000 der Bevölkerung, in Westindien nur 262 und schließlich in Indien bloß 6 auf 10000 der Bevölkerung!

Was uns aber die Statistik auch lehrt, ist das Fehlen der Freizügigkeit im wirtschaftlichen Sinne. Im Jahre 1911 waren 98½% der Gesamtbevölkerung von rd. 419 Mill., die in den Kolonien wohnen, als einheimische Bevölkerung gezählt. Von den übrigbleibenden 1½%, die als zugewandert bezeichnet werden, hatten $^2/_5$ in unmittelbarer Nachbarschaft ihres Beschäftigungsortes ihrer Geburtsländer sich angesiedelt. Von den übrigen $^3/_5$, die aus fernen Gegenden zugezogen, waren mehr als die Hälfte aus dem Mutterlande zugezogen. Dies tatsächliche Fehlen der Freizügigkeit in solchem Maße und innerhalb so großer, durch eine politische Organisation verbundener Welträume, deutet, ähnlich wie im römischen Reich, auf Oikenwirtschaft und Kasernierung der Arbeitskraft hin, die in Verbindung mit dem Ausschluß von der Ansiedelung in anderen Gegenden als in den Arbeitsgegenden, jene sog. »freie« Arbeit, trotz formeller Rechtsgleichheit und Vertragsfreiheit, zu einer Art unfreien Arbeit macht. Und in der Tat, es besteht all dieses: Oikenwirtschaft, Kasernierung, Ausschluß freier Ansiedelungsmöglichkeit innerhalb des großen britischen Weltreichs. Nur ist diese Kaser-

nierung hier nicht auf wirklich freie Arbeit in Gemenglage, sondern auf ganze Himmelsstriche ausgedehnt.

1. Die Oikenwirtschaft der sog. Kronkolonien und Protektorate und die Kasernierung der hier verwendeten Arbeitskraft.

England beherrscht neben seinen großen Selbstverwaltungskolonien (den sog. Dominions) ein Gebiet von rd. 4 Mill. Quadratmeilen (engl.), das in der tropischen Zone gelegen und, trotzdem es kaum den vierten Teil des gesamten britischen Weltreichs ausmacht, doch die weitaus überwiegende Menge der Bevölkerungszahl bei dichtester Besiedelungsweise ausmacht: von 419 Mill. der Gesamtbevölkerung sind nicht weniger als 350 Mill. auf diesem vierten Teil des Weltreichs kaserniert (vgl. Baines a. a. O. 794). Indien gehört wirtschaftlich und sozial zu diesem »zweiten Empire« wie Lord Milner dieses Gebiet im Gegensatz zu den Selbstverwaltungskolonien nennt, und er sagt zutreffend: »Jedes politische Prinzip der Regierungspolitik, das man auf das eine Empire anwenden kann, ist für das andere Empire unanwendbar« (a. a. O. »Try to lay down any principle of Imperial policy which is not mere platitude and verbiage, and you will almost immediately be struck by the fact that, if it is really applicable to one of the great divisions of the Empire, it is inapplicable to the other«). Und in der Tat: die Regierungspolitik gegenüber den Selbstverwaltungskolonien war seit der Mitte des vorigen Jahrhunderts stets wachsende Gewährung politischer und wirtschaftlicher Freiheit. In diesem »zweiten Empire« aber herrscht Oikenwirtschaft, wie im römischen Kolonialreich, und Kasernierung der Arbeit. Dabei ist es gerade dieses zweite Reich, das für die englische Industrie und den Handel von grundlegender Wichtigkeit ist. Außer den wichtigsten Lebens- und Genußmitteln wie Zucker, Tee, Kaffee, Kakao, Reis, Gewürze u. a. m. kommen von dort die Rohstoffe wie Baumwolle, Kautschuk, Öle, nutzbare Pflanzenfasern u. a. m., um die englische Industrie in Gang zu halten, so sehr, daß ein so hervorragender Kolonialpraktiker wie Sir Charles Bruce (Broad Stone of Empire II 212) von diesen britischen Tropenkolonien sagen darf: »In der Tat, man kann mit gutem Grund von den meisten Industrien Englands sagen, daß sie ihre Wurzeln in der Arbeit

der Farbigen haben, während ihr Stamm, ihre Äste, ihre Blüten und Früchte die Arbeit und den Profit des weißen Mannes darstellen. Nur durch die niedrige Lohnhöhe in dem tropischen Produktionsareal, die zur Erzeugung der Rohstoffe aufgebracht wird, ist es möglich, den Industrieartikel zu einem Preise auf den Markt zu werfen, der einerseits einen großen Absatz und anderseits genügend hohe Löhne für den englischen Arbeiter erlaubt« (It is only the low wage-rate of the tropical area of production of the raw material that enables the manufactured article to be turned out ataprice that ensures a large market and yet allows an adequate wage for the British workman). Damit wird deutlich die Wirtschaft der Kolonien in Tropenländern als Oikenwirtschaft angedeutet. Näheres Zusehen ergibt das gleiche Resultat. Wir finden hier große Plantagewirtschaft, die in wenigen Händen konzentriert ist. Wir finden hier Importe von Waren, die bloß auf die Konsumtion durch die höheren Klassen zugeschnitten sind. Reis als wichtigstes Nahrungsmittel der farbigen Bevölkerung wird, wo es geht, im Oikenbetrieb selbst erzeugt. Da die Konsumtion der Importgüter nur die höheren Schichten dieser Gesellschaft angeht, da meistens nur diese an dem Export gewisser Artikel interessiert sind, so finden wir zum Unterschiede von dem britischen Königreich und den Selbstverwaltungskolonien ein Steuersystem, das die direkte Besteuerung ganz ausschließt und statt dessen durch Export- und Importzölle die oberen Schichten dieser kolonialen Gesellschaft trifft. Es wird gewissermaßen die ganze Kolonie als großer Oikos aufgefaßt (über Indiens Sonderverhältnisse § 7 dieses Buches). Auch die koloniale Finanzpolitik faßt diese tropischen Kolonien als einen sich selbst genügenden Oikos auf. So sagt einer der Kolonialpraktiker in dem Sammelwerk »The Empire and the Century« (1905, p. 887): »Wenn eine solche Kolonie fähig ist, ihren Weg zu gehen, ihren Bedürfnissen zu genügen und dabei keine Lasten dem eigenen Arbeitsfleiß aufzuerlegen und keine Steuern auf die Produkte Großbritanniens oder seiner Kolonien zu legen, so hat sie schon gewisse Anziehungspunkte für den englischen Fabrikanten. Wenn eine solche Kolonie Anteil nimmt an dem Verteidigungswerk des britischen Weltreichs, so gebührt ihr der Dank des britischen Steuerzahlers,

und wenn sie gar jährlich mehrere Millionen Pfund werte Artikel britischer Erzeugung konsumiert, dann gilt sie als wertvoller Kunde Großbritanniens.« Daß aber auch auf die Ausfuhr kolonialer Industrieprodukte gerechnet wird, wird uns nicht gesagt.

Ein typisches Beispiel der Oikenwirtschaft und ihrer bedenklichen Folgen für die heimische Bevölkerung der unteren Sozialschichten bot St. Vincent (eine der westindischen Inseln) in der Mitte der 90er Jahre des vorigen Jahrhunderts nach der Schilderung seines Gouverneurs (Bruce a. a. O. II 118 ff.). Das Flächenareal war in der Hauptsache dem Anbau von Zuckerrohr gewidmet. Dieses Areal gehörte wenigen Plantagenbesitzern. Die übrige Bevölkerung, meist Zwergparzellenbesitzer, lebte von der auf den großen Plantagen geleisteten Saisonarbeit und konnte auch nicht höher kommen, weil die Plantagenbesitzer nichts von ihrem Besitztum abgeben wollten, um dem kleinen Mann Getreidebau zu ermöglichen. Dadurch suchten sie billige Arbeitskräfte zu erhalten, die man aber nur saisonsweise und nur unregelmäßig beschäftigen konnte. Alles hing von den Aussichten der jährlichen Zuckerkampagne auf dem Weltmarkte ab, und diese wurden für Rohrzucker bekanntlich von Jahr zu Jahr schlimmer. Die kleinen Besitzer und Landarbeiter suchten nach einer mehr lohnenden Beschäftigung in dem benachbarten Gebiet der Vereinigten Staaten. Dieser Exodus der männlichen Bevölkerung ließ ihre Frauen und Kinder in elender Lage zurück. Der typische Fall der Landflucht infolge der Oikenwirtschaft, wie wir sie im römischen Ägypten und anderwärts im Römerreich finden, trat ein, und da man nicht zum Mittel der Zwangsrückschaffung dieser Landbevölkerung wie im Römerreich greifen konnte, versuchte man es mit etwas ähnlichem, wie der hellenistisch-römischen Epibole. Man verpflichtete von seiten der Regierung den Plantagenbesitzer, einen Teil seines Latifundiums mit Getreide zu bebauen oder an den kleinen Mann in Pacht abzugeben oder zu verkaufen bei sonstiger Strafe der Konfiskation. Das Mittel verschlug nicht viel. Ein Glück für die Kolonie war in der Folge, daß die Brüsseler Zuckerkonferenz (1902) durch Beschränkung der Prämien für Rübenzucker die Aussichten der Kampagne für Rohrzucker auf dem Weltmarkt hob.

Wir haben hier ein typisches Beispiel nicht bloß für die Oikenwirtschaft in den britischen Tropenkolonien, sondern für deren Abhängigkeit von der Weltmarktkonjunktur, die das Gedeihen einer freien Arbeit außerhalb des Latifundienbesitzes geradezu unmöglich macht.

So schwillt im britischen Weltreich, ein charakteristisches Zeichen auch für die antike Zeit, der Oikos immer mehr an und entzieht der freien Arbeit den Nährboden. Aber nicht bloß die freie Arbeit der unteren Schichten in diesen Kolonien erscheint infolge dieser Abhängigkeit des Oikos von der Weltmarktkonjunktur gefährdet, mitunter sogar die Plantagenwirtschaft selbst. Hierher gehört die Notlage der westindischen Pflanzer. Ein anderes typisches Beispiel bietet Mauritius (im indischen Ozean), das man, abgesehen von Anleihen und staatlichen Subventionen, auch durch den Anbau der Aloe, deren Fasern man in der Industrie nutzbringend verwerten kann, zu fördern suchte. Die Aloeplantagen brachten an Stelle des Zuckerrohres reichen Gewinn ein, aber es stellte sich heraus, daß bei dem großen Areal, welches die Wurzeln der Aloepflanzen in Anspruch nehmen, immer weniger Arbeitskraft nötig wurde. Der Oikos schwoll auch hier auf Kosten der freien Arbeit immer mehr an.

Die englische Regierung steht der Notlage namentlich des kleinen Mannes nicht untätig gegenüber. Ähnlich wie die ersten Kaiser des römischen Weltreichs, ja sogar noch die Flavier und die sog. guten Kaiser (Trajan, Hadrian), nimmt sie sich des kleinen Besitzers gegenüber den großen Pflanzern an. Aber schließlich ist ihr Herz, wie das der römischen Kaiser, auf Seite der großen Plantagenbesitzer, denn das Wohl und Wehe der englischen Industrie und des englischen Kapitals, das von der Oikenwirtschaft, dem großen Plantagenbau in den Kronkolonien abhängt, liegt schließlich den leitenden Kreisen der britischen Regierung mehr im Sinn, als die Förderung des Ackerbaues der kleinen Leute, insbesondere einer farbigen Bevölkerung, die man sogar durch Steuern zur Plantagen- oder Bergwerksarbeit zwingen möchte, um sie aus der beschaulichen, selbstgenügsamen Eigenwirtschaft, die auf ein frugales Dasein eingerichtet ist, hinauszuzwingen. Erreicht wird damit, wie mit allen Maßnahmen, die nur mit halbem

Herzen das Wohl und Wehe der niederen Sozialschicht betreibt und mehr das Wohlergehen der Plantagenbesitzer fördert, nur eine Art von Staatsoikos, wie ihn das römische Kaiserreich schließlich seit dem 3. Jahrhundert einrichtete, was vollends die Unfreiheit der arbeitenden Schichten herbeiführte. Dem britischen Imperialismus schwebt allerdings diese Art von »Entwicklung« der Kronkolonien vor.

Eine Maßregel, die auf halbem Wege begriffen, nach dieser Richtung hinführt, ist die Kasernierung großen Stils, welche auf Veranlassung der englischen die indische Regierung in Verbindung mit den Regierungen der Kronkolonien und der südafrikanischen Selbstverwaltungskolonien seit 1883 eingerichtet hat und die, kurz gesagt, darin besteht, die sog. freie Arbeit der indischen Kulis den nach Arbeitskräften hungrigen Plantagenbesitzern in den Kronkolonien zuzuführen und nach abgelaufener Saison wieder auszuführen. Neben der im britischen Weltreich an sich schon, wie wir oben sahen, bestehenden (s. oben S. 21) natürlichen Kasernierung, tritt so eine künstliche hinzu. Sie besteht ungefähr in folgenden Maßnahmen (Bruce a. a. O. I ch. X): Die wirtschaftliche Entwicklung der tropischen Kolonien ist seit jeher durch den Ruf nach Arbeitskräften beengt, die die Fähigkeit haben, die Beschwerlichkeit des Tropenklimas zu tragen. Solange die Sklaverei als Rechtsinstitution im britischen Weltreich bestand, war der Ruf kaum gehört. Als sie aber im Jahre 1834/5 fiel, kam der berühmte Kolonialpraktiker Lord Grey in den 50er Jahren des 19. Jahrhunderts auf den Gedanken, die Schwarzen durch eine Steuer zur Arbeit auf den Plantagen oder in den Bergwerken zu zwingen. Das Mittel versagte. Da kam ein anderes auf: An Stelle der früheren Zwangsarbeit setzte die »freie Vertragsarbeit« ein. Chinesen oder Inder wurden für kurze Perioden vertragsmäßig zur Verwendung in den Tropenkolonien angemustert. Gezwungen durch die Übervölkerung in ihrer Heimat hatten diese armen Wichte nur die Wahl, in der Heimat zu verhungern oder in den englischen Tropenkolonien ein ihre Existenz ermöglichendes Dasein zu fristen. Der Arbeitsvertrag auf kurze Zeit (indenture) ließ ihnen die Möglichkeit offen, nach Ablauf der Arbeit auf den Plantagen, also nach Ablauf der Vertragszeit, sich wieder von neuem an-

werben zu lassen (reindenture) oder sich wieder in die Heimat befördern zu lassen oder sich an ihrem tropischen Aufenthaltsort dauernd anzusiedeln, was sie als Viktualienhändler, Wirte, Hausierer, Geldleiher tun konnten. Diese Möglichkeit blieb freilich meist theoretisch. Chinesen als Dauersiedler finden sich auf der malaiischen Halbinsel in größerer Zahl (etwa 60% der Bevölkerung), Inder auf Mauritius, Ceylon, der malaiischen Halbinsel, auch in Westindien, auf Trinidad und in Guyana, schließlich in der beschränkten Zahl von 150000 in Südafrika (J. o. R. St. Soc. 77. Bd., 386 f.). Doch das sind Ausnahmen. Denn trotzdem beinahe alle Tropenkolonien (mit Ausnahme etwa von Barbados und natürlich Indien selbst) in der Hauptsache auf diesen importierten Arbeitskräften allein wirtschaftlich bestehen können, werden sie durch das System der kurzfristigen Verträge (indenture) nach Ablauf der Vertragszeit wieder abgeschoben, wobei seit dem Gesetz von 1883, der sog. indischen Emmigration Act, die indische Regierung die Verschiffung in die Tropenkolonie (einschließlich der Anmusterung) und die Rückbeförderung in die Heimat selbst überwacht, während die Regierung der Tropenkolonie die Dauer der Vertragszeit, sowie die Arbeitsbedingungen und die Behandlung dieser vorübergehenden Einwanderer kontrolliert. Diese Einwanderung spielt eine große Rolle für das wirtschaftliche Gedeihen beinahe jeder Tropenkolonie. Beinahe jede Gesellschaftsklasse in einer englischen Tropenkolonie ist, nach dem Zeugnis des Gouverneurs von Britisch Guyana, Sir Philip Wodehouse (1857—66), von dieser Einwanderung abhängig. Die Plantagenbesitzer müßten ohne sie ihre Latifundien aufgeben, infolgedessen müßte dann auch der Handelsstand in der Kolonie aufhören zu bestehen, die öffentlichen Einnahmen der Kolonie würden dann aufhören, damit die öffentlichen Ausgaben für Beamtengehälter und die politische Regierung der Kolonie. Und trotz dieser Wichtigkeit ist der Einwanderer in der bekannten Weise auf seinem Oikos, der Plantage, wie ein römischer Kolone kaserniert. Nach Ablauf der Vertragszeit muß er, wenn er sich nicht von neuem anwerben läßt, wieder in seine Heimat sich befördern lassen.

Was also Max Weber (Wahrheit a. a. O. 65) von dem auf der römischen Plantage arbeitenden Sklaven sagt: »Und in

der Tat, die Existenz eines Sklaven ist normalerweise eine Kasernenexistenz. Geschlafen und gegessen wird gemeinsam unter Aufsicht des villicus. . . . . Der kasernierte Sklave ist nicht nur eigentumslos, sondern auch familienlos!«— All das gilt mutatis mutandis auch für den in den Tropenkolonien arbeitenden chinesischen oder indischen Kuli. Nur hat er als Aufseher, als villicus, einen hochgestellten Mann: der heißt »Gouverneur der britischen Kronkolonie« oder »hoher Kommissär« des britischen Protektorats.

2. Der Ausschluß von den Selbstverwaltungskolonien.

Der indische oder chinesische Kuli bleibt auf das Gebiet der Tropenkolonien beschränkt. Seine beschränkte Freizügigkeit reicht nur soweit, als dieses Kolonialgebiet reicht. Vom Gebiete der Selbstverwaltungskolonien ist er auf alle Fälle ausgeschlossen, entweder überhaupt, wie in Australien, oder mindestens als Dauersiedler, wie in Südafrika. Es ist hier der gleiche Widerstand zu finden wie in Canada gegen die chinesischen und japanischen Zuwanderer. Dieser Widerstand (über die gesetzlichen Maßnahmen, in denen er sich äußert, s. weiter unten) ist nicht nur in einem Rassenvorurteil begründet, sondern vor allem in dem Widerstreben der weißen Arbeiter gegen diese Konkurrenten, welche sie — übrigens, wie wir wissen, nicht mit Unrecht — als ökonomisch unfrei ansehen.

Wir sind hier an einem Hauptpunkt des Unterschiedes angelangt, der die antiken Verhältnisse von denen der Neuzeit trennt. Auch im Altertum bestand eine freie Arbeit neben der unfreien. Aber trotzdem schon seit den Zeiten des Tiberius Gracchus der Kampf zugunsten der freien Arbeit und Siedelung gegen die unfreie geführt wurde: es waren nicht etwa die freien Arbeiter selbst, die ihn führten, sondern die großen Regierungspolitiker. Der Arbeiter, der freie Handwerker, hatte noch kein Standesbewußtsein, noch weniger ein Klassenbewußtsein. Dies erhielt er erst seit dem Mittelalter. Im Altertum gab es noch keine Klassenkämpfe. Der Gegensatz war hier bloß ein solcher zwischen arm und reich, zwischen Schuldner und Gläubiger, nicht zwischen arbeitendem Proletariat und kapitalistischem Unternehmer. Auch der unfreien Arbeit gegenüber hatte der Freie noch keineswegs das einheit-

liche Standesbewußtsein, das in dem Unfreien den »potentiellen Streikbrecher« (Max Webers Ausdruck) und unliebsamen Konkurrenten sah. Dazu fehlten eben die Hauptvoraussetzungen des modernen industriellen Kapitalismus. In den britischen Selbstverwaltungskolonien ist dies nun völlig anders. Ich wähle als Beispiel Südafrika, um dies vorher Angeführte näher zu illustrieren. Hier sind noch vorwiegend Verhältnisse, die an die Antike, insbesondere an das römische Weltreich erinnern. Auf dem platten Lande herrscht vorwiegend Oikenwirtschaft (wie wir oben S. 18 sahen). Daher darf in dem hier geltenden römischen Rechte das römische Agrarrecht mit Erbpacht und freiem Kolonat noch eine große Rolle spielen (M. Nathan, The Common law of South Africa (1913) I, p. 546 ff. und p. 74: »colonia that property in country possessed by a colonus, who derives the fruits of it«). — Die Industriebezirke sind vorwiegend die Gegend um Kapstadt, dann die Gebiete der Minenindustrie, vor allem der Distrikt von Witwatersrand (um Johannesburg), dann Prätoria, Kimberley und Durban. Der sog. weiße Arbeiter ist erst in den Anfängen seiner Sonderung vom Handwerker. Meist Gewerkschaftler, hat er mehr den Charakter eines Handwerkers als den eines klassenbewußten Proletariers. Die Stelle, die dieser in Europa einnimmt, die Masse der ungelernten Arbeiter, wird nicht von den weißen Arbeitern, sondern von den Farbigen, den Schwarzen (sog. Natives) und den indischen bzw. den chinesischen Kulis ausgefüllt. Der weiße ungelernte Arbeiter verschmäht es, Arbeit zu verrichten, welche der Farbige gewöhnlich in der Industrie besorgt. Das verbietet ihm das soziale Vorurteil. Der ungelernte weiße Arbeiter wandert der Großstadt zu und wird hier, wie das römische Proletariat, »concionalis hirudo aerarii, misera ac ieiuna plebecula« (Cicero ad Atticum I, 16, 11), kurz ein hungriger Nichtstuer, der leicht Aufstände organisiert oder an ihnen teilnimmt. Der einheimische Schwarze ist der potentielle Streikbrecher, den der weiße Arbeiter als Kürzer seines Anteils am Lohnfonds haßt. Deshalb richtet sich die Abwehr zunächst gegen diesen in erster Linie. So forderte im Jahre 1913 das Programm der südafrikanischen Arbeiterpartei (Round Table, Nr. 10 ex 1913, p. 377 f.):

1. Gesonderte Volksvertretung der Schwarzen in besonderen Beiräten und jedenfalls keine Ausdehnung des politischen Wahlrechts für die Schwarzen.
2. Verbot des Squatterns der Schwarzen (Herumziehen mit großen Viehherden) und Verbot der Grundpacht (Kolonat s. oben) durch Schwarze und ihres Grundeigentums in Gebieten, die von Weißen besiedelt sind; Schaffung von sog. »Reserven« für die Schwarzen, d. i. von Gebieten, innerhalb deren die Schwarzen kaserniert werden könnten.
3. Verbot der Ehen und der unehelichen Verbindungen von Schwarzen und Weißen.
4. Besondere Ausbildung, insbesondere Schulung im Ackerbau für die Schwarzen innerhalb ihres Kasernengebiets.
5. Einrichtung von Baumwoll- und Zuckerindustrien für die Schwarzen innerhalb der Kasernengebiete, wobei die Finanzierung dieser Industrien aus einem besonderen Fonds zu erzielen sei, den die Schwarzen durch Steuern aufzufüllen hätten. Dadurch soll auch die Möglichkeit geschaffen werden, die Schwarzen aus den Siedelungen der Weißen hinweg in das Gebiet dieser kasernierten Industrien zu schaffen.

Sieht man in dem einheimischen Farbigen den Feind, den man auf alle Weise zu bekämpfen hat, so ist man gegenüber dem zugewanderten Farbigen, wie auch dem heimischen Mischling weniger streng. Man hat ja durch das »Indenture-System«, d. i. durch die unter Aufsicht des Gouverneurs stehende Kasernierung (s. oben S. 27) das Mittel, um die Unterbietung auf dem Arbeitsmarkte zu verhindern. Sodann legt man das Hauptgewicht darauf, daß diese Farbigen, die man nicht gern den schwarzen Arbeitern zutreiben möchte, in die Arbeiterpartei als Mitglieder aufgenommen werden können, wenn sie sich an die für weiße Arbeit in Anspruch genommenen und gewerkschaftlich festgelegten Arbeits- und Lohnbedingungen halten wollen.

§ 2. Der Polis-Ursprung beider Weltreiche.

Literatur: Mommsen, Römische Geschichte I—III; Beloch, Der italische Bund, 1880, S. 43 ff.; M. Weber, Agrargeschichte in HWB. I; Rostowzew im Philologus 9. Sppl.-Bd., S. 331 ff.; Bloch, La Répu-

blique Romaine, 1913, l. II, ch. II; Guiraud, Études économiques sur l'antiquité, 1905², p. 241 ff.; Grevs a. a. O. p. 580—613; Mitteis, Röm. Privatrecht I, S. 347 ff.; Hirschfeld, Die kaiserlichen Verwaltungsbeamten bis auf Diokletian, 1905², S. 18 ff., 40 ff.; Gummerus in Pauly-W.RE. IX, 2, S. 1454 ff.; Cunningham, Growth of English Industry and Commerce II (1912); Hatschek, E. VG. (1913), S. 190 ff., 356 ff.; Rogers, England's Industrial and Commercial Supremacy, 1892, p. 113 ff.; Hertz, Old Colonial System (Manchester Univ. Hist. Ser. 3), ch. III; Beer in Columbia College Studies III; Derselbe, Old Colonial System I (1912); Derselbe, British Colonial Policy 1754—1765 (1907) p. 132 bis 160; Josiah Child, A New Discourse of Trade 3. ed. 1693; Adam Smith, Wealth o. N. bkVc. 1; dazu Nachtrag von M'Culloch, Note XIX; im übrigen die im folgenden bei Indien (§ 8 dieses Buchs) angef. Literatur; schließlich: Canton de Wiart, Les grandes compagnies coloniales Anglaises au XIX. siècle, 1899.

Das verfassungsrechtliche Gewand der Küstenkultur ist die Polis im antiken Sinne. Darunter verstehen wir eine Küstenstadt, welche, wenn sie expansiv wird oder werden muß, die von ihr erworbenen, meist überseeischen Gebiete, aber auch die sie zu Lande umliegenden Flächen nicht mit Rechten auf Vertretung ihrer eigenen Interessen ausstattet, sondern als Untertanenlande ohne eigene Rechte sich angliedert. So haben es die antiken Poleis der klassischen Zeit, Athen und Rom, getan, so schließlich auch England, das sich seit dem 14. Jahrhundert in der Dichtung und in seinem politischen Schrifttum als Polis selbst auffaßte. Aber noch in einem anderen Punkte trifft die Parallele zu. Die antike Polis beginnt mit einem Burgenkönigtum, das im Laufe der Entwicklung von einem Stadtadel beiseite geschoben wird. Der zunächst handeltreibende Stadtadel muß, wenn er expansiv wird, zu seiner Kriegführung die die Stadt umwohnenden Bauern zur Mitherrschaft heranziehen, namentlich von dem Augenblick an, wo an Stelle des Reiterheeres die Kriegstechnik ein Hoplitenheer in geschlossener Phalanx erfordert. Aus der Adelspolis wird so die Hoplitenpolis (Weber a. a. O.). Beider Interessen, nun in der Polis vereinigt, drängen nach immer größerer Expansion und begründen die kriegerische Natur der antiken Polis. Trifft dies auch für England zu, wenn man es als Polis sich vorstellt? Allerdings hat sich hier ein besonderer Landfeudalismus herausgebildet, wie im germanischen Mittelalter überall, und kein Stadtfeudalismus wie in der antiken Polis. Aber schon seit dem Ausgange des 13. Jahrhunderts hat er hier sein Sonderrecht verloren, und

die Unterschiede zwischen Adel und Bürgertum waren im Parlament durch die eigentümliche Erscheinung der landed gentry ebenso weggewischt, wie im Heerwesen, wo das Feudalheer ebenfalls seit dem 14. Jahrhundert in ein allgemeines Hoplitenheer umgewandelt war. Deshalb sind Grundbesitzer- und Kaufmannsinteresse in Hinsicht auf die Expansion der Polis, England genannt, jedenfalls seit der zweiten Hälfte des 14. Jahrhunderts eines Sinnes. Die Polis erlangt auch hier die ihr eigentümliche kriegerische Stoßkraft.

Die antike Polis verwendet, um sich über See auszubreiten, ebenso wie England Handelsgesellschaften und Sozietäten, da sie kein großes Beamtenpersonal zur Verwaltung der Überseegebiete stellen kann. Aber der sich hieraus ergebende Mißstand besteht nicht bloß darin, daß die unterworfenen Gebiete von der Polis aus »kaufmännisch«, d. h. rücksichtslos ausgebeutet werden. Es gesellt sich hierzu noch die Tatsache, daß in der antiken Polis, wie in Altengland, jene Korruption im Staate hervorkommt, in welche der römische Senat seit dem 2. vorchristlichen Jahrhundert, das englische Parlament seit der 2. Hälfte des 17. Jahrhunderts verwickelt ist. Doch nun der Unterschied in der Entwicklung: die römische Polis flüchtet sich aus der Korruption in die Arme des Cäsar und seiner Beamten. Der englische Staat hingegen braucht, um hoch zu kommen, nicht den Cäsarismus und für die Provinzen nicht die allmächtige und allwissende Bureaukratie, sondern führt in seinen großen Siedelungskolonien Selbstverwaltung durch. Dies ist einer der wichtigsten Unterschiede zwischen beiden Weltreichen. Sein Grund wird uns im folgenden (§ 3 und 4) näher beschäftigen. Vorerst soll die Polisnatur der beiden Weltreiche zur Darstellung gelangen.

Der Wendepunkt, von dem an Rom aus einer Adelsrepublik in eine Hopliten- und Bauernrepublik verwandelt wird, ist der Anfang des 4. Jahrhunderts, als das Vordringen der Bergvölker der Volsker und Samniten der Hoplitenphalanx eine entscheidende Bedeutung im Kampfe gab und die Mitbeteiligung der Plebs, der Bauern, an der Staatsherrschaft zur Notwendigkeit machte. Der politische Wendepunkt sind infolgedessen die licinisch-sextischen Gesetze (376—367 vor Christus). Von da an werden der Plebs immer mehr Rechte

zuteil, bis die hortensischen Gesetze von 286 v. Chr. die Tributkomitien von der gesetzgeberischen Vormundschaft (patrum auctoritas) befreien und die Reform der Zenturiatkomitien (241—218 v. Chr.) die Vorrechte und das Stimmgewicht der Reiterzenturien abschwächt und das Stimmgewicht der Fußgänger im demokratischen Sinne hebt.

Dieser Aufstieg der Bauerndemokratie im Innern war von einer binnenländischen Expansion begleitet. Mit Hilfe des seit 338 v. Chr. zur Hegemonie Roms umgewandelten latinischen Bundes war das römische Gebiet in Italien bis etwa nach dem Kriege gegen Hannibal von 18 Quadratmeilen (= 98275 ha) auf 675 Quadratmeilen (= 3700000 ha) angewachsen und zum Teil mit römischen Kolonien besetzt. Daneben gab es noch latinische. Diese kriegerische Entwicklung der Republik war zunächst nur im Interesse des bäuerlichen Nachwuchses geführt, der in dem eroberten italischen Gebiete angesiedelt werden sollte. Seit der Besiegung Hannibals (Zama 202) richteten sich Roms Augen auch auf die überseeische Expansion (Polybius I, 6). Noch Sizilien (238—231), Sardinien, Korsika, Spanien (206 bzw. 197) waren nur der Sicherheit wegen angeschlossen. Seit der Schlacht bei Pydna (150) beginnt die große Zeit der Expansionen. Mazedonien wird 146 römische Provinz, ungefähr gleichzeitig wird Illyricum (167) annektiert. Es folgen, in größeren oder kleineren Zwischenräumen, Griechenland, Kreta, Kleinasien, Kyrenaike, karthagisches Afrika, Numidien, Gallien, Ägypten, so daß bis ungefähr 30 v. Chr. das Mittelmeer ein römischer Binnensee geworden. Dazu hatte die Unterwerfung des diesseitigen Gallien und der Bundesgenossenkrieg (90/89) das ganze Gebiet Italiens unter Roms Herrschaft gebracht, so daß diese um das 4—5fache ihres früheren Umfangs (von 3,7 auf 16 Mill. ha) gewachsen war.

Die Ursache dieser mächtigen Expansion auf kriegerischer Grundlage war rein ökonomisch und direkt in der Polisnatur begründet. Die Interessen aller Wirtschaftsparteien, die in der Polis zusammengefaßt waren, fanden dabei ihre Rechnung. Dem landhungrigen Proletariat wurde jedesmal auf sein Verlangen nach Zuteilung von ager publicus von den führen-

den Klassen mit der Aufforderung geantwortet, Land neu zu erobern oder sich in eine Kolonie deduzieren zu lassen, wozu freilich das Volk nicht immer und später gar keine Neigung hatte. Die Nobilität hatte den Drang, als Ritter-Publikanen die neueroberten Provinzen durch Pacht- und Anleihegeschäfte auszubeuten und wußte durch Einbeziehung des Amtsadels in die rentable Ausbeutung der Provinzen dessen anfängliches Widerstreben einzuschläfern. Der Amtsadel kam nämlich bei der Eroberung und Verwaltung der Provinzen in führende und dabei jedenfalls reiche Geldquellen darstellende Ämter, nur durfte er den gierigen Publikanen nicht zu sehr auf die Finger sehen. Leben und Lebenlassen war die Parole aller dieser Wirtschaftsgruppen, die am Mark der eroberten Provinzen zehrten. Diese Exploitierung der Provinzen war auch die einzige Möglichkeit, das nur konsumierende und nicht produzierende Italien in seinem wirtschaftlichen Gleichgewicht zu erhalten. Die Ausbeutung der Provinzen brachte Geld in die Hauptstadt, Reichtümer, die wieder Anlage in Land, Bergwerken oder Handel forderten, die Latifundien immer mehr anwachsen ließen, damit auch den Drang nach Expansion bei den besitzenden Klassen. Den Zustrom des Goldes durch Ausbeutung der Provinzen in dieser Zeit kann man daraus entnehmen, daß bloß dem Staate (nach den Schätzungen von Guiraud) aus der Unterwerfung Mazedoniens 216 Mill. Franken zufielen. Sulla und Pompejus brachten je 113 Mill. aus Asien, Cäsar verkaufte für 34 Mill. die Freundschaft des römischen Volkes dem Könige von Ägypten. Dazu die aus Tributen, Landzins (vectigalia) und Wucherzinsen den Römern zufließenden Gelder. Kein Geringerer als der ehrenwerte Brutus hat die Geldnot der Stadt Salamis auf Cypern mit 48% Zinsen genützt. Rom schwamm in den Zeiten der verfallenden Republik in Geld, d. h. nur die besitzenden Klassen, denn unter dem Volke herrschte Elend und Übervölkerung. Die Macht des Geldes und die Publikanenwirtschaft schildert sehr eindrucksvoll Polybius (VI, 17):

»Ebenso ist wieder das Volk vom Senat abhängig und muß sowohl in Staatsangelegenheiten als aus Privatrücksichten sich nach ihm richten. Denn da viele Arbeiten sind, welche von den Zensoren in ganz Italien behufs der Wiederherstellung

oder des Neubaues öffentlicher Gebäude verdungen werden, so viele, daß man sie nicht leicht aufzählen kann, außerdem aber viele Flüsse, Häfen, Bergwerke, Ländereien, überhaupt alles was unter die Herrschaft der Römer gekommen ist, so werden alle diese vorerwähnten Dinge von dem Volke übernommen, und es sind beinahe alle Bürger, möchte man sagen, bei den Pachtungen und bei dem Betriebe derselben beteiligt. Die einen nämlich erstehen selbst von den Zensoren die ausgebotenen Unternehmungen und Pachtungen, die anderen vereinigen sich mit diesen, noch andere leisten für den Unternehmer Bürgschaft, wieder andere zahlen für diese in die Staatskasse. Über alle diese vorerwähnten Dinge hat nun der Senat die Entscheidung. Er kann nämlich Frist zur Zahlung geben, wenn ein Unglück eintritt, eine Erleichterung gewähren, und wenn eine Unmöglichkeit vorhanden ist, sie von ihrer Verpflichtung ganz entbinden. Und es gibt viele Gelegenheiten, bei welchen der Senat denen, die vom Staate Pachtungen übernommen haben, großen Schaden und anderseits große Vorteile verschaffen kann. Denn in den vorerwähnten Fällen ist er es, an den man sich zu wenden hat. Was aber die Hauptsache ist, es werden aus ihm die Richter über die meisten Verträge zwischen Staat und Privatpersonen bestellt, bei allen Klagen, die eine größere Bedeutung haben .....« Und dieser Senat, in dessen Hände die Aufsicht über die Staatspacht und die Publikanen gelegt, war mit den hier in Frage kommenden Wirtschaftsinteressen auf Gedeih und Verderb verbunden. Denn es gab eine der Polis eigentümliche Institution, die Staatspacht durch die Gesellschaft der Publikanen, welche, wie Polybius sagt, beinahe alle Bürger der Republik wirtschaftlich zusammenhielt und, mochten sie unter sich noch so sehr politisch gespalten sein, ihnen eine Geschlossenheit nach außen hin, besonders bei der Ausbeutung der Provinzen gab.

Weil der antiken Polis, insbesondere Rom und Athen, nur alljährlich gewählte Volksbeamte (Magistraturen), nicht ständige Beamten zu Gebote standen, so mußte sie die Erhebung von Abgaben, aber auch die Sorge für Aufrichtung und Instandhaltung der öffentlichen Gebäude u. a. m. an Privatunternehmer vergeben, die sich zu Pachtgesellschaften

zusammentaten. Das typische Bild derselben war zunächst in Rom dasselbe wie in Athen: der Staat verhandelt nur mit einem manceps (in Athen archones) und schließt mit ihm das Pachtgeschäft ab, verlangt von ihm die Gestellung von Bürgen (praedes), überläßt es im übrigen dem manceps, das Innenverhältnis zu den Bürgen zu regeln, d. h. die Gewinnanteile der praedes zu bestimmen bzw. sie zu Sozien des Unternehmens zu machen. Die nicht sonderlich große Kontrolle des Staates wird durch den Zensor besorgt, der die näheren Bedingungen in einer lex censoria (in Athen: nomos telonikos) aufstellt, wonach sich der Unternehmer bei Ausnützung der Pacht zu richten hat. In der Zeit des ausgehenden 3. Jahrhunderts sind die Unternehmer noch nicht genügend kapitalskräftig, um sich der Erhebung der direkten Steuern einer Provinz zuzuwenden. Sie müssen sich mit der Pachtung von Grenzzöllen (portoria) oder mit dem Weidezins (scriptura) begnügen. Die Konkurrenz der eingeborenen Provinzialen kann sie, wie in Sizilien, bei der Pachtung der direkten Steuern noch ausschalten. Das ändert sich etwa in der Zeit der gracchischen Bewegung. Die Staatspächter sind inzwischen durch die Ausbreitung ihres Gewerbes auf die hellenistischen Länder, die unter Roms Botmäßigkeit gelangt waren, reicher geworden, so daß Livius ausrufen kann, die Staatsherrschaft sei ohne Publikanen ebenso unmöglich, als wie mit ihnen jedes öffentliche Recht und die Freiheit der Bundesgenossen leerer Wahn sei (45, 8, 3): »nam neque sine publicano exerceri posse et ubi publicanus esset ibi aut jus publicum vanum aut libertatem sociis nullam esse.« Ihre Stärke bestand nun wirtschaftlich nicht bloß in der gelegentlichen Ausschaltung der Konkurrenz einheimischer Provinzialen bei der Bewerbung um die Staatspacht der direkten Provinzialsteuern (wie z. B. unter den Gracchen für Asien), sondern selbst dort, wo sie den Städten der Provinz die Einsammlung der Steuern gegen Entgelt überließen (pactio oder syngraphe), veranlaßten sie gerade dadurch eine solche Ebbe in den Stadtfinanzen, daß die Städte genötigt waren, zu hohem Zinsfuße bei den Publikanen Anleihen aufzunehmen, weil die eigentlichen Stadteinkünfte zur Erfüllung der pactiones gewöhnlich bereits verkauft waren (Cicero, ep. III 8, 5). Große, nach Millionen zählende Summen,

waren nun, da man die Einkünfte ganzer Provinzen zu pachten Gelegenheit hatte, von den Publikanen benötigt. Ihr Stand wurde jetzt geradezu ein geschlossener (ordo). Zur Durchführung der ins Riesenhafte gesteigerten Unternehmungen waren nicht nur große Pachtsummen, sondern Bureaus, Beamten- und Sklavenpersonal, Agenten in Rom und in der Provinz, Magazine u. dgl. nötig. Die societas mußte deswegen eine dauernde sein, sie mußte ein corpus werden, d. i. das Recht erhalten, sich für die einzelnen Unternehmungen zu Korporationen zusammenzutun. So erhielten die Publikanen ein Doppelantlitz: sie waren societas, vertreten durch den manceps und collegium, Korporation, deren Organe eigene Magistri waren.

An diese beginnende Organisation knüpfte nun die Kaiserzeit an, um allmählich die ausbeuterische Tätigkeit der Publikanen einzuschränken, unter eingehende Staatskontrolle zu stellen und schließlich ganz durch die Staatsregie zu verdrängen.

Zunächst blieben die societates publicanorum bis zum 2. Jahrhundert n. Chr. bestehen. Aber in der Erhebung der direkten Steuern wurden sie im Osten durch städtische und provinziale leiturgische Ämter (Dekaprotie und Koinon der Provinz), im Westen durch die gewöhnlichen Munizipalmagistrate selbst bewacht, von kaiserlichen Beamten (Prokuratoren und Exaktoren, Steuereintreiber), ausgeschaltet. Für die Erhebung der indirekten Steuern, insbesondere der provinziellen vectigalia und der Grenzzölle, ließ man sie bestehen, schnitt aber den Lebensnerv ihrer Spekulation durch Fixierung ihrer Höchstgewinne (sog. epigenema) ab, unterband aber auch ihre Wucher- und Anleihegeschäfte, indem man ihnen an ihrem provinzialen Tätigkeitsorte den kaiserlichen Finanzprokurator als Kontrollorgan aufsetzte, der, nur vom Kaiser abhängig, mit der hauptstädtischen und provinziellen, dem Senatorenstande entnommenen Magistratur nichts zu tun hatte.

Dadurch wurde das unmöglich gemacht, was in der Republik möglich gewesen, daß nämlich der Provinzialstatthalter mit den die Provinz aussaugenden Publikanen unter einer Decke spielte und der zur Kontrolle der Publikanen

gegen Bedrückung der Provinzialen aufgestellt war, sich mit den Publikanen in die Beute teilte, wie dies Verres getan hatte. Die kaiserlichen Finanzprokuratoren waren aber eine echte Zwischeninstanz zwischen der Provinzbevölkerung und der Provinzialmagistratur und verhinderten jedes Einverständnis zwischen Publikanen und dem Statthalter der Provinz oder andern Provinzialmagistraten. Durch ihre Pachtvorschriften (leges) waren sie auch häufig in der Lage, sich auf seiten des Abgabepflichtigen zu stellen und zu dessen Beschützern gegen Ausbeutung durch den Pächter sich aufzuwerfen.

Die Kaiser der ersten zwei Jahrhunderte n. Chr. gingen aber noch um einen Schritt weiter: sie begannen die Publikanengesellschaft zu verstaatlichen, indem sie den Pächter zu einem Halbbeamten (conductor) machten. Zunächst auf den kaiserlichen Domänen entstanden, hat das Konduktorat sich allmählich auch auf die eigentlich staatliche Finanzverwaltung ausgedehnt. Dem Konduktor gehört privatrechtlich das Inventar, die zur Zollerhebung nötigen Sklaven und Gebäude. Er besorgt die Erhebung der Gefälle gegen einen Gewinnanteil, die Prokuratoren des Kaisers sind nicht seine Vorgesetzten, sondern mehr seine Kollegen. Die eigentliche Kontrolle über ihn sitzt in Rom: der Kaiser. Diese halbamtliche Form des Pächtertums verdrängte als sog. Generalkonduktorat vollends die Publikanengesellschaft. Der Grund hierfür lag nicht allein in der kaiserlichen Fürsorge, sondern auch und vielleicht vorwiegend in der Tatsache, daß infolge der Unrentabilität der Gesellschaftspacht, der die wichtigsten Gewinne entweder eingeschränkt oder infolge der wirtschaftlichen Lage des Reiches vollends verstopft waren, sich tatsächlich keine Gesellschaften mehr freiwillig bilden wollten. Allmählich zog die Staatsregie auf allen Gebieten der Finanzverwaltung ein: zunächst auf den kaiserlichen Domänen, dann auf dem mit ihnen verbundenen ager publicus, in der Vectigalien- und Zollverwaltung, den kaiserlichen Bergwerken u. a. m. Die privatrechtlichen Formen (Konduktorat) nahmen alsbald alle öffentliche Verwaltung in Beschlag. Denn der Staat war inzwischen zum großen Oikos des allmächtigen Kaisers geworden. Wie kam dies?

Die Entstehung der kaiserlichen Oikenwirtschaft und ihre Wirkungen auf den Staat sind von ausschlaggebender Bedeutung.

Emporgetragen durch den Wunsch der niedern Volksklassen nach Befreiung von dem Joch der Senatoren und Ritter, die durch Freihandel- und Geldwirtschaft die wirtschaftliche Versklavung der breiten Volksschichten zuwege gebracht hatten, suchte das Prinzipat seine Daseinsberechtigung und Notwendigkeit dadurch zu erweisen, daß es bei aller Aufrechterhaltung des Freihandelsprinzips sich zunächst auf die Seite des wirtschaftlich Schwachen stellte. Die wirtschaftliche Unterlage der kapitalistisch-republikanischen Kreise suchte es zunächst durch Güterkonfiskationen und staatliche Regieverwaltung zu brechen. Den Oikos der großen Magnaten des Senatoren- und Ritterstandes galt es zu bekämpfen, und deshalb mußte ein Gegenoikos von Staats wegen geschaffen werden, denn zu einem Merkantilismus im Sinne der europäischen Fürstengewalt des 17. und 18. Jahrhunderts vorzudringen, dazu fehlte es an dem Geiste des Frühkapitalismus, der dem Merkantilsystem die Grundlage abgab, dazu herrschte noch zu viel Oikenwirtschaft, wie wir dies beispielsweise aus dem »Gastmahl des Trimalchio« erfahren. Es blieb nichts übrig, als der Versuch, den Privatoikos durch einen Staatsoikos zu sprengen und alle Oiken in dem als Domäne des Kaisers zusammengefaßten Reich zur Zusammenarbeit für das Ganze zu zwingen. Die äußere Rechtsform bot hierzu das Privatrecht: Verquickung der Steuergefälle mit privatrechtlichen Pachtabgaben, Verbindung der kaiserlichen mit den Staatsdomänen, Ersatz staatlicher, durch den Senatorenstand repräsentierter Ämter durch kaiserliche, an den kaiserlichen Domänen emporgerankte Prokuratoren.

Das Hauptmittel, diesen Staatsoikos zu errichten, war der grundlegende Unterschied zwischen aerarium populi Romani, Senatsprovinzen einerseits, und fiscus des Kaisers, patrimonium Caesaris (Krongut) und kaiserlichen Provinzen anderseits. Immer mehr wurde das aerarium mit den zugehörigen Einkünften des Staates eingeschnürt zugunsten des fiscus, den der Kaiser ausschließlich verwaltete und von dem er den Senatseinfluß fernhielt, ebenso wie von

den kaiserlichen Provinzen. Neben dem fiscus entwickelte sich namentlich durch Schenkungen und Konfiskationen das kaiserliche Krongut, wie geschaffen, um die ersten Grundlagen des künftigen Staatsoikos zum Kampfe gegen den Privatkapitalismus der privaten Oiken zu bilden. Wir haben auch oben gesehen, wie auf den kaiserlichen Domänen der Schutz des Landbauers gegen die Bedrückung durch den Pächter zuerst anging, ein Erbteil des hellenistischen, insbesondere ägyptischen Königtums. Durch Grenzverschiebung zwischen Staats- und Krongut, zwischen Fiskus und aerarium, durch Umwandlung auch der Sentatsprovinzen in kaiserliche wurde das Betätigungsfeld des Staatsoikos immer größer, bis es nach der im 3. Jahrhundert unter Diokletian (vielleicht schon ein Jahrhundert früher unter Septimius Severus, siehe Mitteis) einsetzenden Verschmelzung aller vorhingenannten kaiserlichen und staatlichen Gütermassen in eine kaiserliche Verwaltung seinen Höhepunkt erreichte. Aber der kaiserliche Versuch, die privategoistische Oikenwirtschaft durch eine Staatsoikenwirtschaft zu beseitigen, um auf diese Weise durch Einigung aller wirtschaftlichen Triebkräfte zu einer allgemeinen Volkswirtschaft vorzudringen, mißlang und mußte mißlingen, weil durch die Ungunst der Verhältnisse die Geldwirtschaft im römischen Reich versagte: die Golddecke war für das Riesenreich zu knapp geworden (Mitteis, Aus griech. Papyrusurkunden, 1900, S. 27 f.). Die seit Diokletian einsetzende Naturalwirtschaft vermochte es nicht, aus dem Staatsoikos des Kaisers eine selbstgenügsame Wirtschaft zu machen. Sie erhielt selbst den Staatsoikos in dauernder Abhängigkeit von den ihn rings umgebenden Privat- und Stadtoiken, auf deren Naturallieferungen für die Armee und die hauptstädtische Annona (Getreideversorgung) er immer angewiesen blieb. Da das Kaisertum den Senatoren- und Ritterstand schon gleich von Anfang an nicht politisch totmachen konnte und wollte, da sie seiner auch auf politischem Gebiete bedurfte im Kampfe gegen die Volksmassen, so führte es auch auf wirtschaftlichem Gebiete ein Kompromiß ein. Es ließ namentlich seit dem Ausgang des 2. Jahrhunderts sein Herz für den Kleinbauer weniger laut schlagen und gestattete dem Privatoikos des Großgrundbesitzers freie Ent-

faltung, um diesen Oikos für die Steuererhebung und die Polizei kräftig zu erhalten. Ja, es mußte sogar — sicherlich auch gegen seinen Willen —, je mehr die Landflucht unter der niedern Bevölkerung infolge der allzu großen Steuerlasten und Leiturgien zunahm, den privaten Großoikos durch das verzweifelte Mittel des Kolonats und der bäuerlichen Schollenpflichtigkeit stärken. Der Lohn blieb nicht aus: die bäuerliche und städtische Bevölkerung, von dem Kaisertum preisgegeben, nun zwei Bedrückern ausgesetzt, den kaiserlichen Beamten und den Großgrundbesitzern, verläßt die kaiserliche Untertänigkeit und unterwirft sich lieber dem patrocinium der Großen. Das mittelalterliche Seniorat ist geboren. Dieses Seniorat bildet nun keine Stütze mehr des verfallenden Reiches, mochten die Kaiser noch so sehr von Arbeit für das allgemeine Wohl sprechen. Die Ratten verlassen das sinkende Schiff, und das Mittelalter hebt mit dem siegreichen Vordringen der Barbaren, der Germanen und Slawen an. Das Problem, die allmählich zur Binnenkultur gewordene ursprüngliche Küstenkultur durch den kaiserlichen Staatsoikos zu meistern, war vollends gescheitert. Wie tat es England bei gleichem Ausgangspunkt?

II. In England stellte das ganze Reich, der Inselstaat, am Ausgang des Mittelalters ein der antiken Polis ähnliches Gebilde dar. Und dies nicht allein in der politischen Theorie, sondern, was für die Erkenntnis des Volksbewußtseins ungleich wichtiger ist, im politischen Sang. Das Libell of English Policye (um 1436 verfaßt), dieses mittelalterliche »Rule Britannia«, sagt es klipp und klar:

»Denn England ist vergleichbar einer Stadt,
Die rings umher die See als Mauer hat,
Schützt drum die See, den Wall um unser Land,
Und England ist geschützt von Gottes Hand,
Daß es vor Allem, was von außen droht,
Gesichert ist und sonder Fahr und Not . . .«

Dieser Natur als Inselstadt soll sich auch das ganze Seerecht der Engländer anpassen, so empfiehlt es der Verfasser des »Libell« (s. meine Staatsauffassung der Engländer, 1917, S. 13).

In der Tat hatte England am Schlusse des Mittelalters als Ganzes den Charakter der antiken Polis. Die mittelalter-

liche Differenzierung, die zwischen Stadt und Landfeudalismus namentlich noch auf dem Kontinent vorherrschte und auch in England einst geblüht hatte, war schon nach innen, vollends aber nach außen, am Ausgange des Mittelalters beseitigt. Das die antike Polis ebenso wie die mittelalterlichen Städte Italiens charakterisierende »Incasamento«, d. h. die Einbeziehung des Adels in die Stadt und Stadtherrschaft, war nach außen vollends geglückt: der englische Landmagnat war auch Handelsherr und Seefahrer. Der Gegensatz zwischen Stadt und Land war auch in der Innenpolitik durch das Haus der Gemeinen und seine dort vertretenen Ritter und Städte zur Einheit zusammengewachsen: die gentry, dieses Bindeglied zwischen großem Landbesitzer und handeltreibendem Städter, war schon seit dem 14. Jahrhundert ein wirksamer Faktor der Innenpolitik. Zu dieser Auflösung der Feudalgesellschaft hatten die mannigfachsten Momente beigetragen.

Niemals war der Feudalismus in England zu jener Vollkommenheit gelangt, wie in Frankreich oder in Deutschland. Neben und über dem lehensrechtlichen Nexus, der Lehensherrn und Vasallen zusammenband, war von allem Anfang der Normannenherrschaft, schon seit dem Tage von Salisbury (1086) die direkte Beziehung zwischen König und Untertan Rechtsnorm. Neben dem Feudalheer war niemals die alte Volksmiliz, die seit der angelsächsischen Herrschaft bestand, untergegangen. Unter Heinrich II. war sie (1181) reorganisiert, um seit 1285 auf unverwüstliche Grundlagen (Statute of Winchester) gestellt zu werden. Die Steuergewalt war in England niemals feudalisiert, denn der König konnte immer über den Kopf seiner unmittelbaren Vasallen hinweg seine Untertanen zur Steuer heranziehen. Die Rechtspflege war seit den Reformen Heinrichs II. und namentlich Edwards I. entfeudalisiert, ja sie diente geradezu als Mittel, um den Feudalismus aus der Gerichtsorganisation zu beseitigen. Daher kam es in England niemals zu einem Lehensrecht neben dem Landrecht. Dazu kamen die großen und ausgedehnten Seeinteressen, die schon seit Edward III., namentlich aber im 15. Jahrhundert, als man nach den Erfahrungen des 100jährigen Kampfes mit Frankreich nicht mehr daran-

dachte, eine große Landmacht zu werden, eine besondere Pflege erfuhren. Jener »Libell of English Policye« ist gerade der Ausdruck dieser Stimmung. Handelsinteressen und namentlich der mit der neuen Zeit anhebende Kapitalismus schaffen neue Berufsgruppen, insbesondere den Gegensatz zwischen Arbeitgeber und Arbeiter, zwischen Arm und Reich, der die alten mittelalterlichen Ständegruppen allmählich ganz überdeckt.

Seit dem Beginn des 16. Jahrhunderts entstehen in England die großen Kapitalien. Dazu trug einerseits die Erzielung großer Grundrenten in der Landwirtschaft bei, namentlich wurde durch die bekannte Weidewirtschaft der großen Latifundien, die am Wollexport interessiert waren, der Latifundienherr an der wirtschaftlichen Expansion der Polis ebenso interessiert wie der antike Grundherr. Aber zur Bildung großer Kapitalien wirkten noch andere Umstände mit, die andere Berufsgruppen auf den Plan riefen, so die von Elisabeth und ihrem großen Kanzler Burleigh besonders geförderte Wollindustrie, vor allem aber der durch die Entdeckung der Neuen Welt und der großen spanischen Silberminen gesteigerte Edelmetallimport, der die Aufhebung des mittelalterlichen Zinsverbots und die Ausbildung des englischen Bankiertums herbeiführte. Alle diese Klassen, zusammengefaßt durch das einer Polis gleichende Inselreich, bewirkten, daß diese in ähnlicher Weise expansiv wurde, wie die antike Polis. Wie in dieser wirkten auch dort zwei Mittel zusammen: Handelskompanien und Krieg.

Der Inselstaat oder richtiger die Inselstadt England hatte aus dem Mittelalter kein Beamtentum übernommen. Auch die merkantilistische Politik der Tudors vermochte kein solches aus dem Boden zu stampfen. Für die Zwecke der überseeischen Expansion hatte man daher, wie in der antiken Polis, nur ein Mittel, das bereits im Mittelalter zur Entfaltung überseeischer Handelsinteressen verwendet worden war, die Handelskompanie. Schon das Mittelalter hatte die beiden großen Handelsgesellschaften der »Stapler« und der Merchant Adventurers gekannt. Auf die Organisation ähnlicher Organe kam die Polis England im Beginn des 17. Jahrhunderts um so mehr zurück, als auch für die innere Verwaltung es als

Regel staatsmännischer Klugheit galt, überall wo man zur Kontrolle Staatsbeamten nötig hatte, es lieber mit regulierten Kompanien von Händlern und Gewerbetreibenden zu versuchen und namentlich auch die Zölle nicht durch Staatsbeamte einzuheben, sondern zu verpachten, was sich bis in die Zeit Cromwells erhielt (Cunningham a. a. O. 184). Erst unter den Stuarts trat die Auffassung zutage, daß Beamte zur Regulierung des Innenhandels und zu seiner Kontrolle besser seien als Handelsgesellschaften (Cunningham a. a. O. S. 298), aber für den Außenhandel blieb das Ansehen der letzteren auch damals unbestritten. Nicht weniger für die Anlage von Kolonien. Mit Hilfe dieser Handelsgesellschaften wurden die Grundlagen zur Kolonisation in Nordamerika gelegt, die Expansion nach der afrikanischen Westküste vorbereitet, ein so großes Reich, wie Indien, erobert. Mit Hilfe dieser Kompanien, die Gesandte und Konsuln ersetzten, wurden Handelsbeziehungen nach der Türkei und nach Rußland hin unterhalten. Sie hatten in den Augen der damaligen Zeit (17. Jahrhundert) ganz besondere Vorzüge. Zunächst ersetzten sie jenes namentlich auf dem Gebiete des Handels aufkommende Bedürfnis nach Demokratie, welches in den Satz mündet: dem Fähigsten freie Bahn. Schon der berühmte Bacon hat die Handelskompanie von dieser Seite betrachtet und als dem britischen Volkscharakter besonders angemessen gewürdigt (»I did ever think that trading in companies is most agreeable to the English nature, which wanteth that same general vein of a Republic which runneth in the Dutch and serveth to them instead of a company«). Ein anderer Vorzug bestand darin, daß sie ungeachtet der politischen Wechselfälle im Inland nach außen hin geschlossen die Machtinteressen Englands vertrat und die »englische Nation in überseeischen Gebieten« darstellte. Schließlich war bei der schwachen Entwicklung der englischen Flotte bis in die Zeit Cromwells die Handelsgesellschaft allein in der Lage, auf ihr Risiko hin Schutz gegen einen mehr oder weniger angriffslustigen Feind und vor allem gegen die Piraten zu gewähren und über See Befestigungen aufzurichten, die dem Mutterlande zwar wichtig schienen, für deren Errichtung es aber kein entbehrliches Geld hatte, was Adam Smith zu seinem

bekannten vernichtenden Urteil über die Zwecklosigkeit der »regulierten Kompanien« (V, 1) veranlaßte. Die älteren Handelskompanien waren die sog. regulierten. Jedes von ihren Mitgliedern trieb den Handel über See auf sein Risiko. Aber nur ein Mitglied durfte das der Gesellschaft zustehende Monopol des überseeischen Handels nach dem bestimmten Gebiete ausnützen. Seit der 2. Hälfte des 17. Jahrhunderts kamen die Aktiengesellschaften auf. Die Mitgliedschaft war nun nicht mehr nach Art der Zünfte schwer zugänglich, sondern stand jedem Anteilsinhaber zu. Der gemeinsame Fonds (joint-stock) wurde als Unternehmungskapital verwendet, und jedes Mitglied riskierte eben nur seinen Anteil. Diese Joint-Stock-Companies waren die mächtigste Förderung der britischen Expansion und steigerten die Angriffslust der Polis. Selbst als seit der Revolution die Tendenz vorherrschte, die überseeischen Unternehmungen mehr von Staats wegen zu heben, blieb doch eine der Joint-Stock-Companies, die 1695 errichtete Bank von England bestehen, die dadurch, daß sie für Kriegszwecke dem Staate Geld lieh, die kräftigste Unterstützung der an sich angriffslustigen Polis (Cunningham a. a. O. 422) wurde. Durch Kriegsschulden die folgenden Generationen zu belasten, galt nun nicht mehr als ein zu vermeidendes Übel, da sie ja den »Vorteil« von der Sache zogen. Und die Bank von England war jetzt das Mittel für langfristigen Staatskredit geworden.

In das 18. Jahrhundert fällt auch die größte Beute der landhungrigen Polis. Am Ausgang des 18. Jahrhunderts war die Mehrzahl der heutigen englischen Kolonien gewonnen. Wie sehr aber selbst im 19. Jahrhundert die Angriffslust der Polis durch überseeische Handelsgesellschaften angefacht war, dafür ist ein sprechendes Beispiel das Wirken von Cecil Rhodes, Dr. Jameson und der Chartered Company of South Africa, deren Organe eben die beiden vorgenannten Persönlichkeiten waren und denen es zuzuschreiben ist, daß England in den Eroberungskrieg gegen die Buren geführt wurde. Wenn dies im Sonnenlicht des 19. Jahrhunderts möglich war, so darf man sich nicht wundern, wenn im 18. Jahrhundert das Machtwort einer der Joint-Stock-Companies über Krieg oder Frieden der Polis entschied. Ein interessantes Beispiel hierfür bietet

die von Rogers angeführte Gründung der South Sea Company (1710), die allein sich bereit fand, den Tories, die damals zur Herrschaft gelangten, den nötigen Staatskredit zu gewähren, während die übrigen Gesellschaften, die mit den Interessen der Whigs eng verbunden waren, solchen Kredit, auf dem die Kriegführung in Europa damals ruhte (Spanischer Erbfolgekrieg!), versagten und dadurch die Tories zwangen, den Krieg trotz der Erfolge Marlboroughs zu beenden.

So ist das britische Weltreich in seiner Entstehung, ähnlich wie das römische, auf der kriegerischen Angriffsnatur der Polis gegründet und in seiner Ausdehnung hier durch Handelsgesellschaften, wie dort durch die societas publicanorum, angetrieben worden.

Und doch zeigt die Entwicklung des Zusammenhalts zwischen Mutterland und Kolonien eine Grundverschiedenheit. Im britischen Weltreich hat die Entwicklung zu immer größerer Freiheit der Kolonien geführt und zu einer stets wachsenden Verringerung des mutterländischen Beamtenapparats, ohne den Einfluß des Mutterlandes wesentlich zu schwächen, während im römischen Reich der koloniale Bematenkörper Roms und der römische Verwaltungsapparat immer mehr wuchs, die Freiheit der Entwicklung in den Provinzen immer mehr abnahm, ohne schließlich den Auseinanderfall des Ganzen zu verhindern. Ehe wir auf die Gründe dieses Unterschieds näher eingehen, wird es sich empfehlen, diese Entwicklung zur immer größeren Freiheit der großen Siedelungskolonien Englands ins Auge zu fassen.

Es gibt wohl kaum ein staatsrechtliches Problem, das so geeignet wäre, die Abhängigkeit politischer Institutionen von wirtschaftlichen Theorien zu verdeutlichen, wie das Verhältnis des englischen Mutterlandes zu seinen großen Tochterkolonien. Dieses gestaltete der Merkantilismus ganz anders, als der ihn ablösende Freihandel und dieser wieder ganz anders, als der auf ihn folgende »fair trade«, d. i. die Forderung eines konkurrenzanständigen Handels, hinter welcher eigentlich die Forderung eines auf Hochschutzzollpolitik gebauten Imperialismus sich verbirgt.

Die erste Absicht, die man in England mit der Kolonisation verknüpfte, war, Gold- und Silberlager zu gewinnen.

Das königliche Patent, das Adrian Gilbert zur Kolonisation ermächtigt, nennt als Absicht des Kolonisators, »Gold, Silber, Perlen, Juwelen und kostbare Steine« zu entdecken. Die Königin Elisabeth verlangt in dem Humphrey Gilbert gewährten Patent, daß er den fünften Teil von allem im Bergbau gewonnenen Gold und Silber der Königin steuere. Unter ihrem Nachfolger wird dieselbe Bestimmung in die Konzessionsurkunden aufgenommen, welche Handelsgesellschaften zur Kolonisation von Virginia und Massachusetts-Bay ermächtigen. Aber in dieser Zeit beginnt schon die Auffassung, die Kolonien als Absatzgebiet für das Mutterland anzusehen. Denn es gilt jetzt als erstrebenswertes Ziel, den Warenexport auf alle erdenkliche Weise zu fördern. Das war die Wirtschaftstheorie des Merkantilismus. Der Hauptgrundsatz desselben, wie ihn namentlich Th. Mun in seinem um 1628 geschriebenen Buche »Englands Treasure by foreign trade« formuliert, ging dahin, daß man in das Ausland mehr ausführen müsse, als was man daheim verzehre. Daher die Forderung, daß bei richtiger Volkswirtschaft der Export den Import der Waren übersteigen soll, denn nur dann sei die Handelsbilanz aktiv und bewirke das Einströmen von Edelmetall und sein Verbleiben im Lande. Mun zeigt auch als Beispiel, wie wenig der Besitz von Edelmetallkolonien dem Könige von Spanien nütze, da Spanien, selbst unproduktiv, alles im Auslande kaufen müsse, so daß sein Gold auch nach England käme, das es als Entgelt für seine Warenlieferungen erhalte. (Ch. VI: The Spanish Treasure cannot be kept from other kingdoms by any Prohibition made in Spain. . . . It is further to be considered, that besides the Disability of the Spaniards by their Native Commodities to provide for their Necessities, whereby they are forced to supply the want with Money.«) In der Folge befestigte sich auch immer mehr der Grundsatz, daß Kolonien nur dann wertvoll seien, wenn sie das ausschließliche Absatzgebiet des Mutterlandes für seine Fabrikate und wenn das Mutterland der ausschließliche Stapelplatz für die Roherzeugnisse der Kolonien bleibe. Die Folgen dieser theoretischen Erfassung für die Beziehung von englischem Mutterland und seinen Kolonien waren die Navigationsakte. Die erste erging unter Cromwell (1651), die

folgenden namentlich unter Karl II., welche dann im Laufe des 18. Jahrhunderts noch durch eine Reihe von Gesetzen zu einem System ausgebaut wurden, das auf seinem Höhepunkt auf folgende Sätze hinauslief:

1. Waren dürfen in die Kolonien und aus den Kolonien nur auf Schiffen geführt werden, die britischen oder britisch-kolonialen Ursprungs sind.

2. Bestimmte (in den Navigationsakten als »enumerated« bezeichnete) Waren, deren Zahl von Jahrzehnt zu Jahrzehnt größer wurde, dürfen von den Kolonien nur nach dem Mutterlande und seinen Märkten ausgeführt werden.

3. Waren dürfen vom Auslande in die Kolonien eingeführt werden, nur müssen sie in England umgeladen werden, da sie nur auf britischen Schiffen importiert und exportiert werden können. Sodann haben sie auf den Koloniemärkten eine sie alle schlagende englische Konkurrenz auszustehen, da ein System von Ausfuhrprämien und Vorzugszöllen den Engländer schützt.

4. Auf der andern Seite erhalten die Kolonisten Ausfuhrprämien und Vorzugszölle, wenn sie ins Mutterland exportieren, wobei, wie Zeitgenossen versichern, die aus der Kolonialkasse gezahlten »Prämien« mehr als das Vierfache des Betrags ausmachen, den dieselben Waren in der Kolonie als Verbrauchsabgaben zu zahlen haben.

5. Den Kolonien wird streng verboten, etwas anderes als Rohmaterial zu produzieren, damit sie nicht unliebsame Konkurrenten des Mutterlandes werden. Es fielen dem Grundsatz in Neu-England zum Opfer: die Wollindustrie und Stabeisen im Jahre 1719, Filzhüte (1732), Melasse (1733), Stahlschmelzöfen (1750).

Man hatte ein selbstgenügsames Weltreich auf Kosten der Kolonien zu errichten verstanden. Die Kolonien litten, während das Mutterland reich wurde. Pitt der Jüngere, der große Staatsmann und Imperialist, mußte selbst zugestehen: »Die Kolonisten in Nordamerika haben nicht einmal das Recht, einen Nagel oder ein Hufeisen zu produzieren.«

Die Folge des Systems war der Abfall der Neu-Englandkolonien. Der Abfall führte zum ersten Male in der englischen Theorie eine Wandlung über den Wert der Kolonien über-

haupt herbei. Das Wort von Turgot, daß die Kolonien Früchten gleichen, die, wenn reif, vom Baum abfallen, war im Munde vieler Kolonialpolitiker. Josiah Tucker sagte dasselbe in derberer Sprache als Turgot: »Die Kolonie ist ein Mühlstein am Halse des Mutterlandes« (Four Letters on Important National Subjects, 1783, p. 7). Welchen Zweck sollte es überhaupt haben, eigene Kolonien zu besitzen, wenn ein Mann in Massachusetts ebensoviel zur Bereicherung Englands beitragen könnte, als ein Mann in Nova Scotia. Bringt das Korn von Canada England mehr ein als das von Pennsylvanien? Diese und ähnliche Gedanken, die damals um 1783 laut wurden, störten zwar nicht die britische Kolonialbureaukratie, die bei ihrem berüchtigten »Downing Street Regime« verharrte, aber sie sollten eine große Wirklichkeit werden, als sich seit Beginn des 19. Jahrhunderts die Lehren A. Smiths und Ricardos allgemeiner Anerkennung zu erfreuen begannen. Namentlich bewirkte die durch Aufhebung der Kornzölle eingeleitete Freihandelsbewegung (seit 1846) auch eine freiheitliche Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Mutterland und Kolonien.

Das Hauptprinzip der Freihandelsschule, wie sie seit der Mitte des 19. Jahrhunderts unter Richard Cobdens Führung zur Vorherrschaft gelangte, war: »Auf dem billigsten Markte zu kaufen und auf dem teuersten zu verkaufen.« Als Ideal des Freihandels galt, eine internationale Arbeitsteilung auf dem Weltmarkte durchzuführen, so daß jedes Land jene Waren und Rohstoffe speziell produziere, die es vermöge seiner natürlichen Hilfsquellen am leichtesten und billigsten herstellen könne. Deshalb weg mit allen künstlichen Mitteln, die Produktion in einem Staate zu fördern, insbesondere weg mit Schutzzöllen und Ausfuhrprämien! England müßte nur mit gutem Beispiel den anderen Kulturnationen vorangehen, die übrigen würden dann wegen Entfaltung freier Konkurrenz auf dem Weltmarkte bald folgen müssen, wenn sie in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung nicht zurückbleiben wollten. Kosmopolitismus werde eintreten, d. h. allgemeine Weltbürgerschaft und Zurücktreten aller nationalen Unterschiede. Aus der »Harmonie der Interessen« verschiedener Völker in wirtschaftlicher Hinsicht würde allgemeine Völkerglückseligkeit resultieren.

Im Rahmen dieser Theorie schrumpft die Bedeutung der Kolonien zu reinen Absatzmärkten für das Mutterland und zu Stationen für die Erzeugung der billigsten Rohstoffe zusammen. Auch sollten sie nur so das Betriebsgeschäft werden, um den Handel des Mutterlandes zu beschäftigen (»the business to engage the trade«). In dieser Hinsicht stünden sie aber nur auf einer Stufe mit dem Auslande überhaupt. Sie durch politische Bande zu halten, wäre eine Unmöglichkeit. Man müsse ihnen deshalb nicht bloß wirtschaftliche, sondern auch vollständige politische Freiheit lassen. Wollten sie abfallen, nun dann sollten sie es nur, wirtschaftlich wären sie darum noch nicht verloren, solange sie in wirtschaftlicher Beziehung leistungsfähig wären, da die allgemeinen Freihandelsbande die ganze Welt mit absoluter Notwendigkeit umschlingen müßten.

So zeitigte die Freihandelsdoktrin auch das Postulat der politischen Freiheit der Kolonien, und man suchte dieses durch zwei Mittel zu erreichen: dadurch, daß man den größeren Kolonien vollständigste Selbstverwaltung ihrer eigenen Angelegenheiten und ein sog. »responsible government« gewährte. Darunter versteht man die Einrichtung des Zweikammersystems und der parlamentarischen Regierung mit einem Ministerkabinett, das der Majorität des Parlaments entnommen ist. Seit der Mitte des 19. Jahrhunderts wurde dies auch in allen großen Kolonien, Canada und Neufundland, ferner in den australischen Kolonien und in den südafrikanischen, Kapkolonie und Natal, eingeführt.

Wie gestalteten sich aber hierbei die rechtlichen Beziehungen zum Mutterlande? Formal-juristisch betrachtet, regiert nach wie vor der englische König als Monarch auch in den Kolonien, formal-juristisch kann das Londoner Parlament durch seine Gesetzgebung jeder Koloniallegislatur in die Parade fahren, wenn diese ein Gesetz erlassen wollte, das den Reichsinteressen zuwiderliefe. Das alles ist formal-juristisch möglich, praktisch und faktisch gestaltet sich die Sache anders. Praktisch und faktisch ist den Selbstverwaltungskolonien freieste Selbstbetätigung gewährt, die sich sogar bis zu einer Teilnahme an der Verwaltung des Auswärtigen steigert. Dieses Praktische und Faktische vollzieht sich in

strenger Regelmäßigkeit, aber abgesehen von den wenigen Reichsgesetzen, sind es keine Rechtsnormen, welche diese Regelmäßigkeit verbürgen. Es sind Konventionalregeln.

Konventionalregeln unterscheiden sich von Rechtsnormen dadurch, daß sie von keiner autoritativen Rechtsquelle erzeugt sind, und daß sie keinen von Staats wegen anerkannten psychischen Zwang als Deckung haben. Ein rein sozialer Zwang besteht. Dadurch unterscheiden sie sich auch vom Gewohnheitsrecht, dessen Vorläufer sie unter Umständen sind, wenn sie sich durch lange Übung dazu auswachsen. In solchen Konventionalregeln leben wir alle, die wir ins sog. gesellschaftliche Leben eintreten. Das Staats- und Völkerrecht kann ihrer als Ergänzung der Rechtsordnung nicht entraten. So ist denn ein großer Teil dessen, was wir heute Völkerrecht nennen, einfach Konventionalregel, hier comitas gentium genannt — Völkerkourtoisie! Sie wird in 100 Fällen befolgt, im 101. Falle nicht, wenn es den Beteiligten auf Grund vorgenommener Interessenabwägung nicht mehr paßt. Desgleichen finden sie im Staats- und Verwaltungsrecht solche Konventionalregeln. Man spricht dann von Staats- und Verwaltungspraxis oder Routine. Die Verwaltungsroutine namentlich bildet eine wichtige Ergänzung unseres Verwaltungsrechtes. In England beruht das ganze System der Ministerverantwortlichkeit, die Stellung des Kabinetts, wie Minister kommen und gehen, auf solchen Konventionalregeln. Und das Verhältnis von Mutterland zu den englischen Selbstverwaltungskolonien wird ebenfalls durch Konventionalregeln bestimmt. Das Gemeinsame aller dieser Regeln ist, daß sie in normalem Zustande ähnlich verbindende Kraft wie die Rechtsnormen haben, daß aber ihre bindende Kraft auf sozialem Zwange ruht. Dieser Zwang kann entweder, wie bei unserer Verwaltungsroutine, im Beamtenapparat selber liegen oder beruht, wie im Völkerrecht auf wirtschaftlichen Beziehungen und der Waffengewalt, oder wie bei den Konventionalregeln, welche die Stellung des englischen Ministerkabinetts normieren, auf der Parteisitte und den Beziehungen der Parteimitglieder untereinander oder schließlich im Verhältnis zwischen Mutterland und englischen Kolonien: auf wirtschaftlichem Zwange. Wie die Verhältnisse nun einmal

liegen, brauchen die Kolonien das Mutterland als Geld- und Kreditgeber und als Absatzmarkt (s. darüber ausführlich im letzten Paragraph dieses Buches). In dieser letzteren Eigenschaft wertet eben auch das Mutterland die Kolonien: als Absatzmarkt und als Feld für die Anlage von Kapitalien. Dieser soziale Zwang ist also hier ein vorwiegend wirtschaftlicher.

Wir werden noch am Schlusse dieses Buches (§ 14) darzustellen haben, wie schon seit einem halben Jahrhundert Kräfte an der Arbeit sind, aus dem labilen Gleichgewicht dieser Konventionalregeln die politische Einheit des britischen Weltreichs herauszunehmen und ihm eine Rechtsgrundlage zu schaffen.

Hier sei der Überblick über die gesamte Entwicklung der Verhältnisse von Mutterland und Kolonien mit der grundlegenden Frage beschlossen: Warum hier diese Freiheit, die keinen Zerfall bewirkt, warum die Unfreiheit im römischen Weltreich, die dessen Untergang herbeiführt? Warum fiel England und seine Kolonien zur Erhaltung des Weltreichs nicht, wie Rom, dem Cäsarismus und seiner Bureaukratie anheim?

Horaz schreibt um 41 v. Chr. seine XVI. Epode, in der er, angewidert durch den Bürgerkrieg, dessen Leiden er an sich selbst besonders erfahren, zur Auswanderung nach fernen glückseligen Inseln auffordert, die Jupiter für die Rechtschaffenen reserviert hat:

Iuppiter illa piae secrevit litera genti,
Ut inquinavit aere tempus aureum,
Aere, dehinc ferro duravit saecula, quorum
Piis secunda vate me datur fuga.

Aber schon in seiner Ode (I, 2) an Cäsar Augustus atmet er beglückt auf unter den Fittichen des Prinzipats und preist den Cäsar, unter dem nun alles besser ginge (»Te duce, Caesar«). Die neuenglischen Puritaner wanderten unter den Leiden des Bürgerkriegs wirklich aus. Warum stürzten sie sich nicht, warum stürzte sich nicht England in die Arme des rettenden Cäsar?

Das Naheliegende wäre, auf die verschiedene wirtschaftliche Entwicklung hinzuweisen. In Rom nahm sie vom Frei-

handel der Spätrepublik und ersten Kaiserzeit ihren Anfang und endete mit strengster (sogar erblicher!) wirtschaftlicher Gebundenheit der Landbevölkerung, Städter und Gewerbetreibenden. In England begann sie mit cäsaristischer Omnipotenz (Elisabeth, Burleigh, die ersten bei den Stuarts) gegenüber allen Ständen und Berufen und endete doch mit Freihandel und kapitalistischer Wirtschaft. Aber man darf auf diesen Gegensatz nicht zuviel Gewicht legen. Denn in der kritischsten Epoche englischer Kolonialgeschichte, etwa um 1783, wo der den englischen Frühkapitalismus fördernde Merkantilismus die Regierungspolitik beherrschte, gerade damals war wirtschaftlich die Ähnlichkeit zwischen beiden Weltreichen gerade am größten. Denn der spätrömische Staatsoikismus handelte im Verhältnis zur Industrie nach folgenden Grundsätzen: 1. eigene staatliche Werkstätten und Fabriken anzulegen; 2. das System der Naturalsteuern der Provinzen auf die Lieferung industrieller Fabrikate auszudehnen und die Einwohner in weit höherem Maße als vorher zu gewissen Arbeitsleistungen (Baufronden) zu verpflichten. (Gummerus a. a. O. 1514.) Der englische Merkantilismus hatte es durch das System der Navigationsakte, insbesondere durch Beförderung nur derjenigen Kolonialproduktion, die England nützlich war, beinahe ebenso weit gebracht, wie der römische Staatsoikismus. Letzterer unterscheidet sich von dem Merkantilismus eigentlich nur dadurch, daß dieser das reglementierte Wohl und Wehe aller Teile des Weltreichs zum Ziele hat oder haben soll, ersterer nur die Erhaltung des herrschenden Teils. Das Verhalten Englands zu seinen nordamerikanischen Kolonien vor ihrem Abfall ist daher mehr Staatsoikismus als Merkantilismus.

Wie sehr sich Merkantilismus dem Staatsoikismus nähern kann, zeigt sich dann, wenn ersterer mit Hilfe von Publikanen ein großes Landgebiet erschließen und statt der küstenländischen Poliskultur eine binnenländische Kultur durchführen will. In diese Lage kam England bei der Beherrschung Indiens vom Beginne des 16. bis zur Mitte des 19. Jahrhunderts. Es wiederholen sich hier dieselben Charakterzüge der römischen Weltherrschaft, die auf Staatsoikismus zurückzuführen sind: Ausbeutung des Landes durch Publikanen, Verstopfung

der Gewinnstchancen des Kapitalismus durch scharfe staatliche Kontrolle der Publikanen; Schaffung eines Kolonats mit der zugehörigen staatlichen Bevormundung durch eine sich in alles mengende Bureaukratie, schließlich ausgesprochener Bureaukratismus und Cäsarismus. Denn zunächst waren britische Polis und britische Publikanen am Werke der Erschließung Indiens.

Im Jahre 1600 war die ostindische Kompanie als eine regulierte Handelsgesellschaft von der Königin Elisabeth errichtet worden. Sie hatte, wenn auch kein rechtliches, so doch ein tatsächliches Monopol auf den Import der Waren, insbesondere Spezereien aus Indien. Da sie der ausschließliche Verkäufer der importierten Waren war, so konnte sie beliebig den Preis derselben festsetzen. Gar bald ging sie in eine Joint-Stock-Company über, da die Kaufleute, die bei ihr als Mitglieder eingeschrieben waren, das große Risiko nur für einzelne Reisen tragen wollten. Im Jahre 1612 wurde die Änderung vorgenommen, daß die für einzelne Reisen gesammelten Fonds zu einem einheitlichen Betriebskapital zusammengeworfen wurden, welches vom Gouverneur und den Direktoren der Gesellschaft ausschließlich verwaltet werden sollte. Es war nämlich unmöglich, die Gewinne entsprechend den für einzelne Reisen zusammengeschossenen Beiträgen zu verteilen. Im Jahre 1657 wurde noch weiter gegangen und das gesamte damals erhobene Kapital als ein dauernder Fonds angelegt, der niemals unter die beitragenden Mitglieder zur Verteilung gelangen sollte. Der Vorgang entspricht ungefähr der Wandlung, die auch die römischen Publikanen, wie wir oben sahen, am Ausgange der Republik und in der ersten Kaiserzeit durchmachten, indem sich neben der societas der Publikanen ihr Korpus herausbildete als juristische Person. Gegen die ostindische Gesellschaft wurde auch in der Zeit des Merkantilismus der Vorwurf erhoben, daß sie Gold gegen Luxuswaren nach Indien ausführe, ähnlich wie auch an dem römischen Handel nach dem Osten die Goldausfuhr getadelt werden konnte (s. Chwostow 408 ff. und der dort zit. Ausspruch des Plinius H. H. XII, 84: »Minima computatione miliens centena millia sestertium annis omnibus India et Seres et paeninsula illa (Arabia) imperio

nostro adimunt«). Nichtsdestoweniger half man über diese Schwierigkeit der Gesellschaft hinweg (so namentlich Muns Autorität), indem man in Erwägung zog, daß das England im Spezereihandel durch die Kompanie gewonnene Monopol reichlich Geld wieder nach England zöge. Schon die ersten Stuarts wußten für den Staat mannigfache Vorteile aus der Ostindischen Handelsgesellschaft zu ziehen, wenn es auch nur in der Weise geschah, daß man die Brecher ihres Monopols (sog. Interlopers) um Geld nachsichtig behandelte. Karl I. brachte es sogar fertig, von beiden Teilen Geld gleichzeitig in Empfang zu nehmen. Unter Karl II., der sich überhaupt mehr der Förderung auswärtiger Handelsinteressen annahm als sogar Cromwell (Cunningham 193), erhielt die Kompanie auch eigene Jurisdiktion, die sie zu einer politischen Macht gestaltete und ihr die Möglichkeit gab, über die Brecher ihres Monopols selbst zu Gericht zu sitzen: die Krone verzichtete auf das Recht, selbst Lizenzen zum Handel nach Ostindien auszustellen und überließ das der Kompanie. Nach der Revolution von 1688/89 und der »Declaration of Right« wurde es zweifelhaft, ob ein solches Monopol, wie es die Kompanie besaß, füglich auf königliche Prärogative aufgebaut sein dürfte. Man verlangte für solche Einschränkungen des freien Handels eine gesetzliche Grundlage. Trotzdem sich die Kompanie um eine solche bemühte, konnte sie sie von Wilhelm III. nicht erlangen. Er hatte bald herausgefunden, daß diese unsichere Rechtslage der Kompanie zur Schröpfung ihrer Fonds verwendet werden konnte. Konkurrenten dieser Monopolgesellschaft fanden sich bald und gewährten der Krone Geldanleihen unter weit besseren Bedingungen. Der wichtigste dieser Konkurrenten war die Generalkompanie für den Handel nach Ostindien, die um die Wende des 17. Jahrhunderts (1701) begründet wurde. Die Fusion beider Gesellschaften trat unter staatlicher Vermittlung 1708 ein, und seit der Zeit hatte die Gesellschaft die lang, aber vergebens angestrebte gesetzliche Grundlage ihres Monopols (6 Anne c. 17). Aber auch in der neuen Gestalt ließ sich aus der Gesellschaft manches Kapital für den Staat herausschlagen. Das Monopol wurde nur für begrenzte Zeit erteilt und außerdem, ähnlich wie bei dem Epigenema der römischen Publi-

kanen, die Maximalhöhe des Gewinnes vorgeschrieben. Bei jeder Verlängerung des Monopols, bei jeder Erweiterung ihrer Rechte mußte sie entsprechend mehr Geld zahlen. Dadurch wurde, ähnlich wie in der ersten Kaiserzeit die römische, so jetzt die britische Publikanengesellschaft eine Art von Beteiligung des Staates an der Ausbeutung der nunmehr seit der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts sich immer mehr ausbreitenden britischen Provinz Indien. Im Jahre 1759 machte nämlich der Gouverneur der Gesellschaft, Clive, dessen Siegen England die Verdrängung der Franzosen aus Indien dankt, der Regierung des älteren Pitt den Vorschlag, ein aktiver Partner an dem indischen Geschäft zu werden (Malcolm, Life of Clive II, 128). Pitt lehnte aus Verfassungsgründen formaler Art dies Anerbieten ab. Es ging damals nicht mehr gut, sich in Indien, wie Augustus in Ägypten, eine Privatdomäne als König von England einzurichten. Materiall bestand schon durch die Finanzbeziehungen zwischen der Gesellschaft und dem Staat eine Art staatlicher Beteiligung an der Gewinnung der Gesellschaft. Dementsprechend waren auch die Beamten der Gesellschaft als eine Art Halbbeamte des Staates angesehen, wie in der römischen Zeit die Conductores. Aber sie nützten, ihre Stellung mißbrauchend, zur Ausplünderung der Inder aus, namentlich als die Gesellschaft durch den Vertrag von Allahabad (1765) mit dem Schah Alam das sog. Diwani, das Recht zur Erhebung aller Staatsabgaben gegen Übernahme der militärischen Verteidigung, erhalten hatte. Freilich bezog sich dieses Erhebungsrecht nur auf die Gebiete von Bengalen, Behar und Orissa, aber diese gehörten mit zu den fruchtbarsten. Die Beamten der Gesellschaft spielten nun bei ihrer Ausbeutung der Bevölkerung die Autorität des Großmoguls gegen die Staatskontrolle aus, die ihnen in Form eines britischen obersten Gerichtshofs in Kalkutta (seit 1773) auf den Hals gesetzt war. Und die Autorität Englands machten sie geltend, wenn sie von den indischen Eingeborenen für Missetaten verantwortlich gemacht wurden (Ilbert, Government of India 54). Der britische Publikane hatte seit dem Regulating Act von 1773 eine gerichtliche Kontrolle erhalten, aber der britische Verres lachte sich ins Fäustchen, denn in der Hauptsache war er keiner

Kontrolle unterworfen. Denn Verres war in Indien nicht bloß Statthalter, sondern auch Publikane zugleich. Kein Geringerer als Adam Smith hat das vernichtende Urteil über diese Publikanenwirtschaft in Indien (Bk. V, ch. 1) gefällt: »But it seems impossible by any alterations to render those courts (gemeint sind die Versammlung der Aktionäre und der Direktoren) in any respect fit to govern, or even to share in the government of a great empire; because the greater part of their members must always have too little interest in the prosperity of that empire to give any serious attention to what may promote it. . . . . No other sovereigns ever were, or, from the nature of things, ever could be, so perfectly indifferent about the happiness or misery of their subjects, the improvement or waste of their dominions, the glory or disgrace of their administration, as, from irresistible moral causes, the greater part of the proprietors of such a mercantile company are, and necessarily must be.«

Also der despotischste Tyrann wäre nicht so sorglos um das Gedeihen der ihm unterworfenen Bevölkerung gewesen, wie die Ostindische Gesellschaft bei ihrer Regierung von Indien. Dabei hatte die Gesellschaft keinen Vorteil. Im Gegenteil, sie wurde immer ärmer, während ihre Angestellten sich immer mehr bereicherten. Sie geriet immer mehr in Schulden, aus denen ihr stets der Staat heraushelfen mußte. Aber warum bestand sie? Adam Smith zeigt den Grund. Der einzelne Aktionär und Anteilsbesitzer kaufte sich durch den Anteil (mindestens 1000 Pfund Sterling) einen Einfluß, eine Patronage, ein, mit welcher er seine Freunde bei der Stellenbesetzung indischer Ämter bedenken konnte. (»Frequently a man of great, sometimes even a man of small fortune is willing to purchase a thousand pounds share in India stock, merely for the influence which he expects to acquire by a vote in the court of proprietors. It gives him a share, though not in the plunder, yet in the appointment of the plunderers.«) »Das gibt ihm — sagt Smith sarkastisch — zwar keinen Anteil an der Plünderung, wohl aber an der Anstellung der Plünderer.« Dazu kam aber, und das begründet nach Adam Smith ganz besonders die Sorglosigkeit der Gesellschaft um das Wohl der eingeborenen Bevölkerung, daß die Aktionäre

der Gesellschaft, weil ihre Gewinnste vom Staate festgelegte Grenzen nicht überschreiten durften, dem Treiben der Angestellten mit einer gewissen Schadenfreude gegenüberstanden. Je weniger diese bei ihrer Plünderung der Einheimischen für die Kompanie übrigließen, desto weniger bekam der englische Staat (»it might be more agreeable to the company that their own servants and dependants should have their pleasure of wasting, or the profit of embezzling, whatever surplus might remain, after paying the proposed dividend of eight per cent, than that it should come into the hands of a set of people with whom those resolutions could scarce fail to set them in some measure at variance«). So käme es denn, daß diese Aktionäre, nur um sich ihren Angestellten gefällig zu erweisen, es ruhig ansehen, wenn diese sogar die Gebote der Gesellschaft selbst, also ihre, der Aktionäre, eigene Autorität mißachteten.

Gegenüber diesen zum Himmel schreienden Mißständen sah sich der Staat genötigt, die Verwaltungskontrolle (mit Ausnahme des Anstellungsrechts von Beamten) der Gesellschaft aus den Händen zu nehmen und einem besonderen staatlichen Kontrollamt, dem Board of India, zu übertragen. Die Kompanie hatte nunmehr für ihre Regierung den Ministern Rechenschaft zu legen, die dafür dem englischen Parlament verantwortlich waren. Das war die India Act Pitts des Jüngern (1784). Die Verantwortlichkeit vor dem Parlament war leerer Schein, wohl aber hatte der Staat durch seine im Board vertretenen Minister in der gleich schüchternen Weise, wie die ersten Kaiser den römischen, so hier den britischen Publikanen, eine schärfere Kontrolle zuteil werden lassen. Aber dabei konnte es nicht bleiben. Denn das durch Pitts Gesetz eingeführte »Doppelregiment« über Indien wurde zu immer größerer Verstaatlichung der Verwaltung gedrängt. Ein Hauptgrund hierfür war die bestehende Oikenwirtschaft, die die Engländer von ihren Vorgängern, den islamischen Herrschern Indiens, übernommen hatten. Diese Oikenwirtschaft drängte wie im römischen Reich zu einer immer größeren staatlichen Kontrolle über die Oikeninhaber, die größeren und mittleren Grundbesitzer, und damit zu einem staatlichen Verwaltungsapparat, der zwar vorläufig unter der Decke der Beamten-

schaft der ostindischen Gesellschaft blieb, der aber über kurz oder lang doch diese Decke abwerfen mußte.

Diese Oikenwirtschaft (vgl. Chailley, Administrative Problems of Br. India, 1910, p. 311 ff. und Macculloch in seiner XIX. Note zu Adam Smith) bestand in folgendem: Von den ältesten Zeiten nahm der Staat auf Grund seines primären Bodeneigentums einen Teil des Bodenprodukts in Anspruch. Das islamische Lehen hatte keine dingliche Grundlage: es war ein Lehen von Erträgnissen des Bodens. So kam der dem Staate zukommende Anteil in die Hände von Vasallen, Untervasallen, Gotteshäusern. Die Rayat, d. i. das Dorf, war eine auf Liturgie und Zwangsdienst aufgebaute Oikenwirtschaft. Die vom Dorf eingehobenen Gefälle, Naturalabgaben u. a. m. wurden von dem Lehensherrn durch Vermittlung von Steuerpächtern, Zemindars, eingezogen. Dieses Zemindarsystem übernahm die Ostindische Gesellschaft aus den Händen der muslimischen Herren, als sie den sog. Diwani an sich brachte. Das Pächtersystem war ihr aus denselben Gründen unentbehrlich, wie den römischen Kaisern (siehe Rostowzew, Kolonat, S. 331 ff.) auf ihren Domänen. Es erleichterte die Einhebung der Naturalgefälle und erhielt die Oikenwirtschaft des Dorfes im Gange. Man überließ in einem Teil Indiens den Zemindars die Erhebung der Gefälle, wie vorher, verpflichtete sie aber einerseits, neun Zehntel des Ertrags an den Staat abzuführen, und anderseits, dem Dorfbewohner sein Grundstück, das als »Pacht« angesehen wurde, zu belassen, wofern er nur seine »Pachtsumme« zahlte. Freilich war diese Voraussetzung so gut wie unerfüllbar, da der durch die hohe Naturalabgaben schon auf sein Existenzminimum herabgedrückte Dorfbewohner ungünstigen Ernten hilflos gegenüberstand, für Aussaat, Ackergerät immer Schulden machen mußte und daher bald Wucherern in die Hände fiel. Der Zemindar hatte eigentlich kein besseres Los, denn sein Gedeihen war von dem des Dorfbewohners abhängig. Und so schlichen sich reiche Leute aus Kalkutta an Stelle der Zemindars in das Erhebungsgeschäft ein, da bei der vorherrschenden, auf Grundbesitz aufgebauten Oikenwirtschaft, wie im alten Rom, die Anlage von Geld in Grund und Boden die lohnendste noch immer ist. Atticus wird auch, wenngleich

nicht so gelehrt, auch in Indien seinen Doppelgänger gehabt haben. Jedenfalls haben die Verhältnisse sich bis auf den heutigen Tag erhalten (s. dazu § 9), wenngleich die Punjab-Landgesetzgebung seit 1900 dieser Auswucherung der Zemindars durch Veräußerungsverbote u. dgl. fragwürdige Mittel abzuhelfen sucht. Das Verhältnis zwischen Dorfbewohner und Zemindar wird aber schon seit den Tagen der durch Lord Cornwallis (1793) eingerichteten Fixrenten (sog. Bengalabkommen) von Gerichten, kurz von Beamten überwacht. Hat schon dieses Pachtsystem einen großen Verwaltungsapparat nötig gemacht, so gilt dies noch mehr von dem sog. ryotwar system, das in weit größerem Umfange vorherrscht als das vorhin genannte Zemindarsystem. Im »ryotwar« hat der englische Staat als Nachfolger der Ostindischen Gesellschaft auf Grund des von ihm, wie von den islamischen Herrschern, angesprochenen Bodeneigentums direkte Pachtbeziehungen zwischen sich und den Dorfbewohnern hergestellt, ähnlich wie die römischen Kaiser, die Flavier, dann Trajan und Hadrian in Afrika (Rostowzew, Kolonat, S. 390). Im Jahre 1816, da es eingerichtet wurde, war für jeden Dorfbewohner Kollektivhaftung des Dorfes vorgeschrieben. Die Pachtsumme des Dörflers wird in periodischen Zeiträumen von neuem festgestellt. Ein Heer von Verwaltungsbeamten ist zu seiner Durchführung nötig, und die Gebundenheit der Dörfler mittels der Kollektivhaftung erinnert nur zu sehr an die Homologoi der römisch-byzantinischen Zeit in Ägypten. Daß im großen ganzen das typische Bild des antiken Kolonats auch in Indien eintrat, richtiger fortgesetzt wurde (da sie der Islam schon hatte) mit aller Staatsbevormundung, die übrigens vergeblich war, zeigt uns die folgende Beschreibung des Systems durch einen Sachkenner. So sagt ein Mr. Fullerton, Angestellter der Ostindischen Kompanie (nach Macculloch a. a. O. 584 f.): »Einem englischen Leser nur eine ungefähre Vorstellung von der Natur, der Wirksamkeit und den Folgen des ryotwar system zu geben, ist schwierig. Stell' dir vor, daß der ganze Großgrundbesitzerstand, der kapitalskräftige Teil der Bevölkerung, von Englands Boden weggeblasen wäre. Stell' dir ferner vor, daß die Parzellen, in die nun der englische Boden aufgeteilt, mit einer Rente behaftet

wäre, die gewöhnlich die Kräfte des Besitzers übersteigt. Diese Pachtrenten, eingehoben durch Hunderttausende von Beamten, erhoben oder erlassen nach Gutdünken dieser Beamten, je nach der Vorstellung, die sie von des Besitzers Zahlungskraft haben. . . . Stell dir ferner vor, daß, um jeden Dorfbewohner als Spion gegen seinen Nachbarn zu nützen, alle Ackerbauer des Dorfes durch Kollektivhaftung aneinander gefesselt sind. Nimm an, daß Einheber gleichsam in jeder englischen Grafschaft unter der Leitung einer Behörde fungieren, die durch diese gleichmäßige Besteuerung jeden Bewerb auf dem Arbeitsmarkt ausschließen und weggelaufene Dörfler in ihre Heimat zurückzwingen. Zuguterletzt der Steuereinheber, der einzige Beamte und Friedensrichter der Grafschaft, durch dessen Vermittelung allein die Beschwerden des Bedrückten der vorgesetzten Obrigkeit zu Ohren kommen können.« Das ist das oben beschriebene römische gewöhnliche Oikensystem auf der Staatsdomäne. Manches hat sich, wie wir noch weiter unten (§ 9) sehen werden, gebessert. Von der Kollektivhaftung macht der Staat heute keinen Gebrauch mehr. Formell ist sie aber noch nicht abgeschafft. Gerichte kontrollieren den Steuererheber. Aber in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts war zweifellos die Lage des Dorfbewohners in Indien dem römischen Kolonen ähnlich, der auch, wenn er weglief und sich von den Fronden zu entziehen suchte, in die »Idia« zurückgeführt wurde und als Homologos einer für den andern bei Zahlung der Naturalabgaben einstehen mußte. Und zur Beherrschung dieser Kolonen, zur Förderung des Staatsoikismus brauchte man in Indien ein Heer von Beamten, wie in der römischen Staatsdomänenwirtschaft. Und wie in Rom schließlich die großen Grundherren zur Steuereinhebung nicht zu entbehren waren, so hat man auch britischerseits die großen Rajas als »Verbündete« des britischen Staates aufrechterhalten. Unter diesem Drucke des Staatsoikismus konnte man das von Pitt eingerichtete doppelte System nicht mehr aufrechterhalten, zumal von 1816—34 der Kompanie die Handelsmonopole entzogen wurden. Es mußte ihr schließlich auch der große Verwaltungsapparat abgenommen, die Verwaltung in Staatsregie überführt werden. Der Sepoyaufstand (1857) war nur

der äußere Anlaß für die Übertragung der indischen Herrschaft auf den Staat (1858). Auch der Cäsarismus, der in der Annahme des indischen Kaisertitels (1870) seinen äußeren Ausdruck findet, war schon längst vorher begründet. Er hatte seine Grundlage schon unter der Ostindischen Gesellschaft in dem Staatsoikismus der Gesellschaft, in dem Heer von Beamten und in der Rajaherrschaft der sog. Native States (über diese § 10).

Auf dem Boden von Neu-England hingegen erlebte die britische Polis Schiffbruch sowohl mit ihrer Publikanenwirtschaft als auch mit dem Versuche eines Staatsoikismus.

Der Versuch, mit Hilfe von Handelsgesellschaften die Siedlungskolonien in Nordamerika nicht nur einzurichten, sondern gewinnbringend auszubeuten, scheiterte, wie wir im folgenden (§ 3) zeigen werden, an dem Widerstand der Kolonisten, die sich eben nicht ausbeuten ließen und schon gleich, noch vor der Mitte des 17. Jahrhunderts, die Leitung der in London etablierten Aufsichtsräte der Gesellschaften bei der Verwaltung der Kolonien zurückdrängten. In der 2. Hälfte des 17. Jahrhunderts galt es auch schon in England als ausgemachte Tatsache, daß regulierte Handelsgesellschaften nur dort am Platz wären, wo Verteidigungs- und kriegerische Zwecke es verlangten. Dies erkennt auch kein geringerer als Josiah Child an, ein Merkantilist und ein Direktor des Ostindischen Kompanie, der ihre Rechte so geschickt und wirksam verteidigt hatte. Aber in seinem berühmten Buche »A New Discourse of Trade« (hier zit. nach der 3. Auflage von 1693) möchte er die Indien gegenüber angewandte Methode und Denkweise auch gegenüber den amerikanischen Kolonien befolgt wissen. Es war die Anschauung, jede der Kolonien, mit Ausnahme von Neufundland und Neuengland, als einen großen Oikos, als Plantage einzurichten, welche dem Mutterlande einerseits die Rohstoffe der Industrie zu liefern hätte, anderseits nicht zuviel weiße Arbeitskraft entzöge. Im Kapitel über die Kolonien (»concerning Plantations«, ch. X) führt er folgendes aus:

Fest stünde einerseits, daß alles, was die Bevölkerung eines Reiches vermindere, zu seiner Verarmung beitrage,

und daß die meisten Nationen in der zivilisierten Welt reich oder arm seien nur im Verhältnisse zu ihrem Reichtum an Bevölkerung oder dem Mangel an derselben, nicht aber im Verhältnis zur Fruchtbarkeit oder Unfruchtbarkeit ihres Bodens. Anderseits hätten bisher die Kolonien Englands nichts dazu beigetragen, die Bevölkerung Englands zu mindern. England habe noch immer vor der letzten Epidemie mehr Menschen besessen als vor der Besiedlung der amerikanischen Kolonien. Was man damals an Bevölkerung durch die Ansiedlungen über See verloren, wären Sektierer gewesen, die heimischer Glaubensverfolgung hätten entgehen wollen. An die amerikanischen Südkolonien und nach Westindien hätte man Gesindel und Abenteuerer verloren, die man auch sonst nicht daheim hätte festhalten können. Wie nach den Beweisen von Graunt London, die City, selbst nach Epidemien ihre Menschenverluste in jedem dritten Jahre wieder ausgleiche dadurch, daß nach großer Sterblichkeit die Überbleibenden nun ein reichlich besseres Dasein führten und dadurch Menschen aus der Provinz nach London gezogen würden, das gelte auch für England im allgemeinen und jedes Land in der Welt. Es komme nur darauf an, daß man Beschäftigung für das Volk schaffe (»Such as our employment is for People so many will our People be«). Wanderten deshalb vielleicht mehr Menschen in die Kolonien aus, wie gerade der Überschuß der Bevölkerung über die Ernährungsmöglichkeit daheim es angemessen erscheinen ließe, so trüge diese Tatsache das Heilmittel schon in sich. Denn große Nachfrage nach Arbeitskraft daheim würde der Bevölkerung Englands höheren Arbeitslohn eintragen und mehr Menschen anziehen, ohne daß dem Lande die Kosten der Auferziehung dieses Menschenzuzugs zur Last fiele. Aber zu diesem Zwecke müßte man darauf halten, daß dem Volke daheim nie Beschäftigung mangle, in Industrie, Handel und Schiffahrt. Alle Kolonien, welche nicht in ihren Handelsbeziehungen an das Mutterland gefesselt würden, seien schädlich. Deshalb ist Child ein glühender Verehrer der Navigationsakte, dieser »Magna Charta Maritima«. Denn der Verlust so vielen Volksbluts an und durch die Kolonien könnte nur dadurch wettgemacht werden, daß dieses Volk in der Kolonie durch seine nützliche Be-

schäftigung die Beschäftigung so vieler Menschen mehr in der Heimat ermögliche (»Plantations being at first furnished and afterwards successively supplied with People from their Mother Kingdom, and People being Riches, that loss of people, to the Mother Kingdoms be it more other less, is certainly a damage, except the employment of those People abroad, do cause the employment of so many more at home in their Mother Kingdoms . . .«). Damit ist schon in dürren Worten die Forderung ausgesprochen, daß jede Kolonie eigentlich eine Plantage des Mutterlandes sei und daß der Kolonist nur einen Hauptzweck habe, dem Gedeihen und Wachstum der mutterländischen Bevölkerung zu dienen. Aber noch mehr tritt dies in seiner Abmahnung hervor, Neufundland als Siedlungskolonie einzurichten. Denn dadurch könnte eine neufundländische Fischerbevölkerung aufkommen, welche dem Fisch-Großhandel in England schädigende Konkurrenz entgegenstellen würde. Auch würden die Kolonisten von Neufundland sich Lebensmittel aus dem nahen Neuengland beschaffen, statt aus England, »wodurch Arbeit verloren geht«. Auch das Interesse der Schiffahrt Englands würde leiden, wenn Neufundland eine Siedlungskolonie würde. Die dortige Bevölkerung würde sich selbst auf die Schiffahrt stützen und die »poor old English-Men« (so wörtlich!) ebenso beiseite schieben, wie dies die Siedler von Neuengland es mit den englischen Fischern gemacht hätten. Unter dem gleichen Gesichtswinkel der etwaigen Konkurrenz gegen das Mutterland wird Neuengland selbst beurteilt. Anerkannt, sagt Child, müsse werden, daß diese Siedler alle nötigen Eigenschaften, die ein Volk zierten, besäßen: Frugalität, Fleiß, Mäßigkeit und gesetzliche Einrichtungen, welche auf die Dauer Reichtum und Macht versprächen. Aber gerade diese Eigenschaften machten sie gefährlich vom Standpunkte des Mutterlandes, den er allein zu vertreten hätte. (»I am now to write of a People, whose Frugality, Industry and Temperance, and the happiness of whose Laws and Institutions, do promise to themselves long Life, with a wonderful encrease of People, Riches and Power: And although no men ought to envy that Vertue and Wisdom in others, which themselves either can or will not practice,

but rather to commend and admire it; yet I think it is the duty of every good man primarily to respect the wellfare of his Native Country . . . .«) Neuengland mache dem Mutterlande Konkurrenz durch Entfaltung einer eigenen Industrie, durch Unterbietung englischer Waren auf dem westindischen Markt durch eigene Schiffahrt und Fischerei, kurz deshalb, weil es sich nicht als Oikos, als Plantage des Mutterlandes in das englische Wirtschaftssystem einfügen lasse. Es entspräche nicht dem Ideal einer Kolonie. Was dieses Ideal sei, darüber läßt uns Child nicht einen Augenblick im Zweifel: es ist die große Plantage, die er uns an dem von ihm als Vorbild gedachten Westindien zeichnet. »Das Volk, das nach Barbados und nach den andern westindischen Kolonien auswandert . . . , leistet gemeinhin die Arbeit von 1 Engländer und 8—10 Schwarzen; und wenn wir den Handel der genannten Kolonien ausschließlich in Händen behalten, so würde England keine Bewohner verlieren, sondern eher seine Bevölkerung vermehren, weil dieser eine Engländer mit den zehn Schwarzen in Barbados in Anbetracht dessen, was sie essen, verbrauchen und an Kleidung abtragen, Beschäftigung eben für vier Engländer daheim . . . , während die zehn Männer, die von uns nach Neuengland und Irland gehen, was auch immer wir ihnen senden oder von ihnen empfangen, nicht einen einzigen Mann in England beschäftigen.« Immer hält er es für erwägenswert, ob man nicht, bevor man Neuengland als lästigen Konkurrenten abscheide, dadurch ein wertvolles Absatzgebiet für englische Waren verlieren könnte.

Diese wichtige Frage fand erst ungefähr hundert Jahre später ihren Austrag, als England am Schlusse des 7jährigen Krieges vor der Wahl stand, entweder Canada und Florida oder einige wichtige Inseln des französischen Westindien (insbesondere Guadeloupe) zu gewinnen. Die alte, von Child vorgetragene Meinung, daß Plantagen die wertvollsten Kolonien seien, wurde nun einer Revision unterzogen. Man wies darauf hin, daß während der englische Export nach Westindien in der letzten Dekade vor dem Frieden nur von 704000 £ auf eine Million sich gehoben hatte, der nach den kontinentalen Kolonien in Amerika von 1,2 Mill. auf das

Doppelte beinahe gestiegen sei. Aber daneben fehlte es freilich auch nicht an Stimmen, welche, wie der Staatsmann Pulteney (Earl of Bath), die Zurückbehaltung von Canada aus strategischen Gründen forderten, um den Nordkolonien Sicherheit und Ruhe vor Frankreich zu verschaffen, eine Meinung, die damals auch Benjamin Franklin teilte. Demgegenüber standen aber Kolonialpolitiker, wie William Burke, ein Verwandter Edmund Burkes, die England das Mene Tekel eines großen überseeischen Landbesitzes und die dadurch herbeigeführte Umwandlung der Küstenkultur in eine Binnenkultur an die Wand malten. Das könnte leicht zum Abfall dessen führen, was eben gewonnen sei. (»By eagerly grasping at extensive Territory, we may run the risque, and that perhaps in no very distant Period of losing what we now possess.«) Es ist eine der tiefsten Erkenntnisse, daß Englands Kolonialreich als Empire mit der Erhaltung seiner küstenländischen Poliskultur auf ewig verbunden ist (s. darüber noch den Schluß dieses Buches) und daß die Umwandlung in eine Binnenkultur, wenn sie nicht den Oikos erhalten kann, den Zerfall des Weltreichs in sich birgt. Deshalb zieht Burke Inselkolonien vor (»an Island Colony is always more advantageous than a Continental one for the Mother Country«). Die westindischen Inseln lägen in einem vom englischen Klima total verschiedenen. Ihre Produkte machten in keiner Weise englischen Waren Konkurrenz, und wenn sie »uns« nicht lieferten, müßten »wir« diese ihre Produkte von »Fremden« kaufen. (Die Zitate aus dem Buche von Beer Br. Colonial Policy, 1754—1764, ch. VIII.) Anders die Neuenglandkolonien. Sie verfertigten dieselben Waren und brauchten daher dieselben Rohstoffe wie England, so daß ihr Export direkt nach England gering sei. Abgesehen davon hätten sie die Tendenz, selbst Industrien daheim einzurichten »und insofern sie täglich an Bevölkerung und Industrie größer werden, wird die Notwendigkeit einer Verbindung mit England, mit dem sie keinen auf Reziprozität der Bedürfnisse aufgebauten Handelsverkehr haben, fortwährend für sie geringer.« Gleichwohl hat England damals sich für die Kontinentalkolonie Canada und gegen eine neue Inselkolonie entschieden (Frieden von 1763). Bestimmend hierfür war die Erwägung des älteren

Pitt, daß Frankreichs Seemacht in Canada getroffen würde. Wiewohl nicht Pitt den Vertrag selbst abschloß, sondern sein Amtsnachfolger, so wurde doch danach gehandelt. Aber gerade der Erwerb des neuen Landgebiets war für England der Grund eines Ansporns, um seine durch die Navigationsakte eingerichtete Wirtschaftspolitik zu befestigen. Man wollte, um die französische Konkurrenz auf Guadeloupe und Martinique im Schache zu halten, von der Förderung der Plantagenkolonien nicht absehen, anderseits den Neuenglandkolonien ihren westindischen Markt erhalten, um sie für die englischen Waren zahlungsfähig zu erhalten. Das war noch merkantilistisch gedacht, das Wohlergehen des Ganzen und aller seiner Teile verlangt. Zum Staatsoikismus sank erst dies System herab, als man der Erhaltung der Navigationsakte wegen eine scharfe und strenge Kontrolle der Neuenglandkolonien durch englische Beamte, die Zollbeamten, einführte, aber daneben auch noch die britische Flotte und die Admiralitätsgerichtsbarkeit in Bewegung setzte, vor allem aber, da man zur »größeren Sicherheit der Kolonie« für eine größere Verteidigung der Streitkräfte in ihnen sorgen und zu diesem Zwecke die Besteuerung der bisher sich selbst besteuernden Kolonien nun durch das Londoner Parlament in Angriff nehmen wollte. Denn wenn auch die durch die ersten Besteuerungsversuche von 1764 und 1765 (Zucker- und Stempelgesetz) es sich scheinbar nur um bescheidene Summen von 105—145000 £ handelte, für die Kolonien waren sie riesengroß, wenn man in Erwägung zieht, daß das ganze Ausgabenbudget von Massachusetts in Friedenszeiten damals nur etwa 13000 £ ausmachte. Das war Staatsoikismus, ähnlich wie ihn Irland bis in die neueste Zeit zu tragen hatte, wo die im Lande zur Erhaltung englischer Herrschaft notwendige Konstablerei so viel von den für Irland notwendigen Kulturausgaben verschlingt. Die neuenglischen Kolonisten waren nicht römische Kolonen, sondern Puritaner. An deren Widerstand mußte sich der britische Staatsoikismus brechen.

§ 3. Römischer Synoikismus und Puritanische Selbstverwaltung.

Literatur: Kuhn, Über die Entstehung der Städte der Alten, 1878, S. 389 ff.; Francotte, La Polis Grecque, in Studien zur G. u. K. des Altertums (1907), p. 95 ff.; M. Weber, HWStW. I, S. 102, 171; Derselbe, Röm. Agrargeschichte, 1891, S. 118 ff.; Seeck, Untergang der antiken Welt II, 3. Kap.; Beloch, Der italische Bund unter Roms Hegemonie, Leipzig 1880, insbes. Kap. II—VII; Mommsen, R. StR. III, S. 765—832, und außerdem die im Text weiter angeführten Arbeiten von Hirschfeld und Haverfield; schließlich J. S. Reid, Municipalities of the Roman Empire, 1913; Aelii, Aristidis Opera ed. Keil (1898), II, 91 et seqq.; Oliver, Puritan Communwealth, 1856; Doyle, English in America, 2 vo., 1887; Weeden, Ec. and Soc. History of New England I (1890); Mc Lear, Early N. E. Towns (Col. U. St. III[1]); Hosmer, Sam. Adams, the man of Town Meeting (John Hopkins USt. II, 4); Weeden, Indian Money (Jo. Ho. USt. II, 8—9); Foster, Town Government in Rhode Island (Jo. Ho. USt. IV, 2); Randall, Puritan Colony at Annopolis (Jo. Ho. IV, 6); Egleston, Land System of N. E. Colonies (Jo. Ho. IV, 11—12); Lauer, Church and State in N. England (Jo. Ho. USt. X, 2—3); Haynes, History o. Representation in Mass. (Jo. Ho. USt. XII, 8—9); Egerton, Short Hist. of Br. Col. Policy, 4. ed.; Lord Durham's Report (Methuen-Ausg. 1902); E. G. Wakefield, Art of Colonization, ed. Collier 1914; A. B. Keith, Responsible Government in the Dominions I (1912), ch. I.

Die Engländer haben zuerst und bisher allein unter den Kulturnationen große überseeische Flächenräume durch das Mittel der Selbstverwaltung zu beherrschen unternommen. Voraussetzung dieses Herrschaftsmittels ist die Entwicklung der Repräsentatividee, d. h. der Fähigkeit, die Kolonisten in Volksvertretungskörpern zur Verwaltung ihrer eigenen Angelegenheiten zusammenzuschließen. Diese Repräsentatividee ist nur bei scharfer Sonderung und Gleichberechtigung von Stadt und Land, die erst das Mittelalter brachte, möglich. In den großen Selbstverwaltungskolonien Englands ist diese Sonderung, wie wir oben gesehen haben (§ 1), auch noch heute nicht voll durchgeführt. Aber hier hat, wie noch gezeigt werden soll, die presbyterisch-puritanische Kirchenverfassung der Neuenglandkolonien den Ersatz hierfür geboten. In der antiken Welt fehlte diese Sonderung von Stadt und Land, ohne ein Surrogat zu entwickeln, daher fehlte der antiken Welt die Repräsentatividee und mit ihr die Fähigkeit, große überseeische Flächenräume durch Selbstverwaltung zu regieren. Die antike Polis hatte statt dessen nur ein Verfassungs- und Verwaltungsmittel zur Hand: den Synoikismus.

I. Der römische Synoikismus.

Unter Synoikismus versteht man die freiwillige oder zwangsweise Zusammensiedlung gentilizischer oder territorialer Gemeinschaftsgruppen, so daß daraus ein politisches Zentrum (Polis) mit einem einheitlichen Bürgerrecht für dieses Zentrum entsteht. Die klassische Auffassung dieses politischen Synoikismus gibt Thukidides in der bekannten Stelle, wo er von dem des Theseus handelt (II, 15):

»Dann aber herrschte Theseus .... und siedelte, nachdem er die Ratsversammlungen und Regierungen der anderen (sc. attischen) Städte aufgelöst und sie zu einer Ratsversammlung und einem Prylaneum gemacht hatte, alle in die jetzige Stadt zusammen.«

Ähnlich legt Herodot bei Beschreibung des Synoikismus auf Teos das Hauptgewicht darauf, daß nur eine Ratsversammlung der Ionier auf Teos bestehen solle (Herod. I, 170: »Er befahl, daß die Ionier ein Buleuterion auf Teos errichteten — denn Teos liege in der Mitte von Ionien —, die übrigen bewohnten Städte aber darum nicht geringer geachtet sein sollten, wenngleich sie nunmehr bloß Ortschaften — demoi — wären«).

Die Gemeinschaftsgruppen, die durch Synoikismus zusammengeschlossen wurden, waren bald Stämme wie in Sparta, Megara oder im alten Rom, bald Völkerschaften ohne gentilizischen Charakter wie in Arkadien, bald Stadtstaaten, wie es der Synoikismus von Teos oder Lebedos oder der von Athen zeigt.

Das Motiv des älteren Synoikismus ist teils eine militärisch-politische Sammlung der Heeresgenossen, teils die Schaffung eines ökonomischen Zentrums: eines Marktes. Die militärisch-politische Sammlung, die Konstituierung einer Kriegerklasse als Herrin des Stadtstaates ist ein notwendiges Übergangsstadium in der Polisentwicklung, die, wie wir wissen (M. Weber a. a. O.), überall in der Antike mit einem Burgenkönigtum anhebt. Die Einzelburgen der Adeligen, die politischen Herrensitze werden gebrochen, der Geschlechteradel wird eingemeindet. Diese Konzentration oder Stadtsäßigkeit des Adels wird nötig, weil die antike Polis kriegerisch und an-

griffslustig ist, und es einen »ewigen« Frieden unter den Poleis nicht gibt. Die Stadtsässigkeit wird aber auch Vorbedingung der Anteilnahme an der politischen Regierung des Stadtstaates. Mit dieser politisch-militärischen Konzentrierung in der Polis verbinden sich Stapel- und andere Handelsvorrechte, auch rein natürlicher Art (z. B. Seelage). Dieses Aufsaugen der Landbevölkerung durch die Stadt ist mitunter auch ein ganz allmähliches. Daher kommt es bei diesem älteren Synoikismus auch vor, daß die Stadtgrenzen sich formell auch nicht erweitern, da das Gebiet der Nachbarstadt nicht mit Gewalt gewonnen worden ist.

Den zwangsweisen Synoikismus unter Vernichtung von Stadtexistenzen und Neugründung von Städten findet man recht eigentlich erst in der hellenistisch-römischen Periode. Dieser jüngere Synoikismus ist nicht sowohl ein bloß politischer Akt, sondern, wie Francotte so hübsch sagt, eine geographische Operation der Städtegründung. Pausanias, Strabon und Diodor kennen bloß diesen jüngeren Synoikismus durch Städtegründung (vgl. Diodor XI, 54, XIII, 75; Strabon XIV, 655). Die römischen Kaiser namentlich haben von dieser Art des Synoikismus reichlich Gebrauch gemacht. Er hat bei ihnen zwei Formen angenommen, als verwaltungsrechtlicher und verfassungsrechtlicher Synoikismus, wobei freilich nicht zu übersehen ist, daß schon die Republik Ansätze zu beiden Formen machte.

1. Der verwaltungsrechtliche Synoikismus der Römer.

Er besteht kurz gesagt darin, die Polis zu verbreiten, Städtegründungen vorzunehmen, ja selbst wilde Völkerschaften in stadtähnlichen Gebilden, civitates, zusammenzuschließen, nicht bloß um sie verwaltungsrechtlich besser zu kontrollieren, sondern vor allem, um die Steuererhebung, namentlich die der direkten Steuern (tributum, stipendium) leichter vorzunehmen, aber auch die Abgaben von den Staatsländereien auf provinziellem Boden, die vectigalia, bequemer einzuziehen. Als die Römer überseeische Gebiete erwarben und sie Rom tributpflichtig machten, fehlte ihnen jeder Verwaltungsapparat, um direkte Steuern zu erheben, und sie waren, um dieses Zwecks wegen auf die Benützung des städtischen Katasters

und des städtischen Erhebungspersonals angewiesen (vgl. Dessau in Marquardts, Röm. Staatsverw. V, 2^2, S. 195), so namentlich in Sizilien und in Kleinasien. Freilich, die Steuererhebung konnte auch durch die Publikanen ausgeführt werden und wurde auch durch sie in Form der Staatspacht ausgeführt. Aber schon seit Cäsars Zeiten wurde zunächst für die römische Provinz Asien, dann aber auch für die anderen Provinzen die städtische Eigenverwaltung durch Eigenpacht der Staatssteuern seitens der Städte gefördert, um sie vom Joch der Publikanen frei zu machen (Weber, Römische Agrargeschichte, a. a. O. 183 ff.). Auch die Übertragung von Staatsländereien an Städte kam nach Mommsen in der Kaiserzeit in größerem Umfang vor (Ges. Schriften V, 94 f.). Die formaljuristische Seite dieses Vorgangs bestand darin, daß der Gemeinde Staatseigentum an den Bodenländereien in der Provinz übertragen wurde, um die Grundsteuererhebung vom Staate auf die Gemeinden abzuwälzen. Zur staatlichen Grundsteuererhebung waren sie ohne weiteres nicht befugt, wohl aber zur Vererbpachtung ihres eigenen Bodens gegen vectigalia. Diese erhoben sie nun als Nachfolger des Staates in die eigentlichen agri tributarii, zugleich mit den vectigalia, die sie von ihrem ursprünglichen Eigenbesitz, den agri vectigales, einforderten. Der Staat erhielt dann nach Abzug einer Verwaltungstantieme dieses in Form des Vectigal erhobene tributum (s. Mitteis, Erbpacht, in Abh. der sächs. Ges. d. W., 20. B., Nr. 4, S. 19 f.).

Auch finden wir in der Kaiserzeit bei Erhebung der direkten Staatssteuern im Osten kommunal-liturgische Ämter, die bis zum Koinon der Provinz hinaufreichen, im Westen des Reiches Gemeindemagistrate, die unter Aufsicht kaiserlicher Prokuratoren und Exaktoren die Eintreibung besorgen (Rostowzew, Staatspacht, a. a. O. 417 ff., und Mommsen, R. St.R. II, 1018^2).

Bei der Wichtigkeit dieses Geschäftes der Steuererhebung ist es nicht verwunderlich, daß auch die Kaiserzeit diesen Städtestaat, den das römische Reich damals darstellte und den schon die Republik eingerichtet hatte, für Verwaltungszwecke noch weiter auszubauen suchte. Und das geschah, indem die Kaiser die Polis über das Reich durch den Synoikis-

mus zu verbreiten suchten, in dieser Hinsicht nur das Erbe der hellenistischen Monarchien durchführend (Rostowzew, Kolonat V, S. 295—312).

Nicht bloß Neugründungen von Städten durch zwangsweises Zusammensiedeln seitens der Kaiser sogar auf so klassischem Boden städtischer Kultur wie in Altgriechenland (Patrai, Nicopolis u. a.), sondern vor allem das sog. »attribuere« oder »contribuere« (nach Kuhn soviel wie das griech. synoikizein) ist für die Art, wie »städtische« Kultur von den Kaisern verbreitet wurde, charakteristisch. In Hispanien, Britannien, Gallien, Mauretanien war sie nicht weniger verbreitet als in Kleinasien, hier schon seit Pompejus. Sie bestand darin, daß einer Völkerschaft gewissermaßen ein Vorort aufgesetzt war, welcher der Sitz der Vornehmen und Häuptlinge wurde (wie Vienne im Lande der Allobroger), die ganze Völkerschaft aber diesem Vorort bzw. den dort nach römischer Munizipalart eingesetzten Behörden unterworfen wurde, oder aber darin, daß solche Völkerschaften oder »Städte« richtigen römischen Munizipien unterworfen, »attribuiert« wurden (Reich des Cottios). Sehr charakteristisch für den Umfang dieser Attributionen läßt sich Plinius über Hispania citerior aus (H. N. III, 3, 18): »Außer 293 Städten, welche anderen Städten inkorporiert sind, enthält diese Provinz, ohne die Inseln, 179 Städte.« Also 293 attribuierte auf 179 selbständige Städte!

Dabei konnte man all diese civitates, Gaustaaten u. dgl. wie Bleiklumpen aufteilen, wenn es die Vorteile der römischen Verwaltung verlangten. So sagt Strabo von Pompejus (XII, 541), er habe nach Überwindung des Mithridates einen Teil der Länder gegen Kolchis und Armenien den verbündeten Fürsten verliehen, das übrige Land in Politien geteilt, und fügt bezeichnend hinzu: spätere Machthaber hätten wieder andere Teilungen vorgenommen. Also gleich Bleiklumpen, wie wir oben erwähnten, wurden diese Politien geformt, stets auf Abbruch eingerichtet.

Wie wenig durch die Formung eines solchen stammfremden Gemeinwesens als civitas oder selbst als »colonia« an seinen inneren Verhältnissen geändert wurde, zeigt nicht bloß das Beispiel der keltischen civitates und pagi, die unter den

römischen Namen ihre angestammte Gau- und Völkerschaftsverfassung (vgl. Mommsen, Ges. Schriften V, 438 ff. und 394 f.) behielten, sondern auch ein ganz konkretes Beispiel: die colonia pia Flavia constans emerita Helvetiorum foederata von Aventicum (dem heutigen Avenches). Sie galt als »Hauptort« (caput gentis) der Helvetier und erhielt wahrscheinlich von Vespasian die Eigenschaft einer colonia. Aber damit war keineswegs der Charakter des Gemeinwesens ein städtischer geworden. Dieser hätte zunächst verlangt, daß die zu Aventicum gehörigen Dörfer (Lousonna, Minnodunum, Eborodunum, Vindonissa u. a.) im Verhältnis zu dem Hauptsitz in scharfer dorflicher Sonderung gestanden hätten, daß die Bewohner dieser Dörfer, wenn sie sich im Hauptsitze dauernd aufhielten, nur als »incolae« angesehen würden. Aber nichts von all dem fand statt (s. Mommsen, Schweizer Nachstudien in Ges. Schriften V, 423 ff.). Jeder dieser Gemeinwesen hatte, wie der Vorort, seine curatores, der Duovir der Helvetier hatte aber das Recht, in Vindonissa und Lousonna und jedem der anderen Dörfer seine Jurisdiktion ebenso auszuüben wie im Hauptort Aventicum; und dieser letztere war auch so wenig städtisches Gemeinwesen, daß ihm das wichtige städtische Kennzeichen: eine städtische Verwaltung und Polizei in Gestalt der Aedilen, vollkommen fehlte. Dabei war Aventicum sogar colonia!

Augustus wird gewöhnlich wegen seiner Munizipalpolitik und Polisverbreitung besonders gepriesen. Wie wenig er damit z. B. in Gallien erreichte, sagt ein Kenner der gallischen Verhältnisse zur Römerzeit (Hirschfeld, Kleine Schriften 1913, S. 125):

»Man hat die Organisation Galliens durch Augustus als ein Meisterwerk gepriesen und dieselbe in ihren Grundgedanken Julius Cäsar zugeschrieben. Mir scheint diese Auffassung durchaus verfehlt. Augustus hat Gallien seine definitive Gestalt unter dem Eindruck der Niederlage des Lollius gegeben und dementsprechend trägt seine Schöpfung durchaus den Stempel einer ängstlichen Politik, die nur den Zweck verfolgt, das Land zu zerstückeln, die großen Volksverbände auseinanderzureißen und einen näheren Kontakt sowohl unter sich als mit den Römern unmöglich zu machen. Daher die

Zuteilung keltischer Stämme an Aquitanien, und, wenn auch in beschränktem Maße, an die Belger; daher die Aufhebung der Gesamtstatthalterschaft und die unnatürliche Teilung in drei bedeutungslose Provinzen, die nur in Verwaltungssachen einigermaßen verbunden waren; daher der vollständige Ausschluß einer kolonialen Ordnung, die Belassung von Lugdunum als einziger Römerkolonie, die Erhaltung der gallischen Civitates mit ihren dorfartigen Vororten.«

Unter solchen Umständen war von einer Durchdringung Galliens mit römischer Kultur wenig zu merken. Die Inschriften zeigen wenig Vertrautheit mit der offiziellen lateinischen Sprache, die keltische Sprache bleibt bis ins 5. Jahrhundert die Umgangssprache des Volkes. Kein bedeutender Schriftsteller des Landes begegnet uns in den ersten drei Jahrhunderten der Kaiserzeit. Für Afrika behauptet Toulain, für Britannien Haverfield eine stärkere Durchdringung. Im hellenischen Osten stieß die römische Stadtkultur wie auf eine undurchdringliche Mauer.

Dem von den Kaisern aus verwaltungsrechtlichen Gründen gepflegten Synoikismus kam seit der rechtlichen Anerkennung der Kirche auch diese zu Hilfe, indem sie den Grundsatz aufstellte, daß der Bischof nur in der civitas seinen Sitz nehmen könnte und daß der Dorfbewohner, der paganus, eigentlich Heide sei. Aber alle diese nicht aus dem Drange einer richtigen Selbstverwaltung entstandene Forderung der Polisverbreitung hatte ihre Schranken an der Tatsache, daß der Nährboden des Synoikismus immer die Küstenkultur war und bleiben muß. Als im Laufe der Kaiserzeit zur Anlage von Binnenstädten geschritten wurde, zeigte es sich bald, daß das kaiserliche Machtwort nicht genüge, um eine Städtekultur, welche die Chancen der Kapitalsanlage im Seeverkehr voraussetzte, aus dem Boden zu stampfen. Seit dem 3. Jahrhundert erschlafft auch die Anlage von solchen Binnenstädten, die Polisverbreitung durch Synoikismus.

2. Der Synoikismus als verfassungsrechtliches Mittel, das Weltreich zu begründen und zusammenzuhalten, ist von den Römern in umfassender Weise gehandhabt worden. Ein Redner des 2. Jahrhunderts, Aristides, hat ihn in seinem

»Encomium Romae« klar erfaßt und dargestellt, wie wir gleich sehen werden.

Jener verfassungsrechtliche Synoikismus besteht in folgendem: Während der verwaltungsrechtliche Synoikismus die dem politischen Zentrum angrenzenden Nachbargebiete allein umfaßt, kann der verfassungsrechtliche auf Distanz wirken. Gebiete, die weit entfernt oder sogar über See liegen, können als Bestandteile der Zentralpolis dadurch angeschlossen werden, daß man diejenigen ihrer Bewohner, die auch Bürger der Hauptstadt sind, zur Teilnahme an der Zentralregierung nur dann befähigt, wenn sie sich in der Hauptstadt befinden. Ganzen überseeischen Gebieten wird das Bürgerrecht der Hauptstadt verliehen und das erscheint als große Bevorzugung. Materiell bedeutet dies eine tatsächliche politische Entrechtung dieser Außenbürger und Außengebiete, da sie zum Zwecke der Ausübung ihrer Vollbürgerrechte und zu ihrer Beteiligung am Regierungsrecht der Zentralpolis die weite Reise für gewöhnlich nicht unternehmen. Das Mittel, diesen künstlichen Synoikismus zu entwickeln, ist die Eintragung all dieser Vollbürger und Vollbürgergemeinden mitsamt ihrem Grundbesitz in die Stimmlisten der Zentralpolis. Praktische Bedeutung hat aber die Eintragung nur für die zufällig sich am Sitze der Zentralpolis aufhaltenden. Das demokratische Gewand wird nach außen zur Schau getragen, materiell herrschen aber nur wenige über viele. Durch den verfassungsrechtlichen Synoikismus wird das Gemeindegebiet der Zentralpolis nun zum alle anderen umfassenden Staatsgebiet, die hauptstädtischen Zentralbehörden verlieren zwar nicht vollständig ihre gemeindliche Funktion, werden aber in der Hauptsache nur Reichsorgane und Reichsbehörden, die Gemeindebürger der Zentralpolis überall vorherrschende und privilegierte Reichsbürger. Umgekehrt sinkt die Qualität der von der Zentralpolis auf Distanz absorbierten Gemeinden, selbst wenn sie Vollbürgergemeinden sind. Denn ursprünglich waren sie nach ihrer Rechtstellung vielleicht souverän, jetzt sind sie bestenfalls mit einer nur tolerierten (nicht rechtlich fundierten) Selbständigkeit zur Verwaltung ihrer Angelegenheiten ausgerüstet. Ihre eigenen Organe, früher Staatsorgane, sind nun bloß Munizipalbehörden, sicherlich nach dem Muster der Be-

hörden der Zentralpolis organisiert, aber ohne deren politischen Einfluß. Ihr ehemaliges Stadtstaatsgebiet ist jetzt bloß »territorium« (Gemeindegebiet), das sich zum Reichsgebiet so verhält, wie ihre Munizipalorgane zu den Reichsorganen der Zentralpolis.

Dieser verfassungsrechtliche oder künstliche Synoikismus, ein Synoikismus auf Distanz, ist das genaue Kehrbild einer richtigen Selbstverwaltung der beherrschten Gebiete. Denn diese können bei Selbstverwaltung ihre eigenen Angelegenheiten selbst ordnen durch Repräsentativvertretungen und Exekutivbehörden, die jenen in erster Linie verantwortlich sind. Bei dem Synoikismus hingegen wird die Überflüssigkeit solcher Selbstverwaltung durch die Fiktion aufrechterhalten, daß ja jeder Bürger der beherrschten Gemeinde zugleich als Vollbürger des Reiches in der Zentralpolis sein Gelüste nach Staatsherrschaft und damit seinen Wunsch nach Beherrschung durch sich selbst, infolge der Teilnahme an den in der Zentralpolis stattfindenden Wahlen befriedigen könne. Ein modernes Beispiel dieses künstlichen Synoikismus bietet Irland im Verhältnis zu England, und aus der Unbefriedigtheit Irlands an diesem künstlichen Synoikismus entspringt dort der Ruf nach »Home Rule« oder Selbstverwaltung.

Nur mit Hilfe dieses künstlichen Synoikismus hatte sich Rom zunächst nach dem Sozialkrieg (90/89 v. Chr.) die italischen Bundesstädte angegliedert und Italien sich unterworfen. Mit Hilfe desselben Synoikismus hatte es dann durch Bürgerkolonien und Munizipien römischer Bürger die überseeischen Eroberungen zu beherrschen unternommen. Eines der frühesten Beispiele dieses künstlichen — weil auf Distanz wirkenden — Synoikismus ist die Hafenstadt Ostia. Ihr eine eigene Stadtverfassung zu gewähren, hielt man wegen der Nähe von Rom für gefährlich, ähnlich wie England mit derselben Begründung es ablehnt, Irland eine eigene Volksvertretung zu geben. Mit der Zeit ging man weiter: die Stadt erhielt, um das wilde Matrosenvolk zu bändigen, eine eigene Polizeigewalt in Gestalt von Ädilen und zu deren Wahl eine eigene Volksversammlung, ja sie besaß sogar einen eigenen Mauerring; aber das Wichtigste fehlte ihr. Ihre politischen Geschicke wurden von Rom aus geleitet, denn ihre Bürger waren rö-

mische Bürger und bei der Tribusreform des Jahres 495 »trotz der lokalen Getrenntheit« (Beloch, a. a. O. 112) einer der städtischen Tribus von Rom, der Palatina, zugeteilt.

Nach dem Verfassungsmuster von Ostia sind dann die älteren römischen Bürgerkolonien auf italischem Boden eingerichtet worden. Sie wurden dadurch, daß man sie auf Distanz von Rom aus lenken konnte, ein wichtiges Mittel, um als Vorposten römischen Wesens mit der Zeit die Bundeskolonien auf italischem Boden zu umklammern und zu kontrollieren.

Ein klassisches Beispiel, wie Rom unter scheinbarer Gewährung von Rechtsprivilegien seiner eigenen Herrschaftspolitik Rechnung trug, war die Art, wie man die Bundesstädte, die an der Herrschaft teilnehmen und römische Vollbürger werden wollten, nach dem Sozialkrieg in den römischen Staatsverband aufnahm. Von jeher war es Roms Grundsatz, neuaufgenommene Bürger auf wenige Tribus zu beschränken, um eine Majorisierung der Altbürger in den Komitien zu verhüten. Dabei waren die städtischen Tribus Roms weniger gewertet als die Landtribus, weil in die ersteren das städtische Proletariat eingereiht war. Nach dem Sozialkriege ging man nicht von dem alten Brauch der Beschränkung ab, und die Lex Julia bestimmte, daß bloß 8 Landtribus zur Aufnahme der Bundesgenossen ausersehen werden sollten. Die Ausführung dieser Klausel wurde zunächst durch den gleich darauf einsetzenden Bürgerkrieg unterbrochen. Das Programm der von Cinna geführten demokratischen Partei wollte den Italikern volle Gleichberechtigung gewähren und forderte daher ihre Verteilung durch alle 31 Landtribus. Sulpicius stellte den Antrag, diese Veränderung an der Lex Julia municipalis vorzunehmen, was zwar vom Volke angenommen, im folgenden Jahre aber durch Sulla (88 v. Chr.) wieder beseitigt wurde. Jedoch auch der Sieg der Demokraten unter Cinna im folgenden Jahre brachte nicht vollständig die Erfüllung der berechtigten Wünsche der italischen Neubürger. Man erinnerte sich trotz der von den Demokraten wiederholt gegebenen Versprechungen, daß ein Teil der ehemaligen Bundesgenossen im Sozialkrieg Rebellen gewesen, und diese ehemals »Aufständi-

schen« wurden nach der Lex Julia in die 8 Tribus eingesperrt[1]).

So konnte man mit der einen Hand gewähren, was die andere Hand zurücknahm. Das Mittel bot hierzu der Synoikismus. Die rohe Unterwerfung konnte in die feinere Form des Synoikismus auf Distanz gekleidet werden. Das Mittel war erfunden, um scheinbar dort Mitherrschaftsrechte zu gewähren, wo man nur Unterworfenheit wünschte. Durch Gewährung der Rechte römischer Munizipien und Bürgerkolonien konnte man in der Spätrepublik, namentlich aber unter den Kaisern, synoikisieren, also beherrschen. »Auch die Einwohner der späteren Provinzen hat Rom dem Rechte nach zu Sklaven gemacht; doch wurden sie schon gleich anfangs als Klienten behandelt und rückten endlich zu gleichberechtigten Mitbürgern auf. Alle Länder, die das Mittelmeer umgeben, waren so am Schlusse des Altertums in einem gewaltigen Synoikismus zusammengefaßt« (Seeck).

Es kann nicht wundernehmen, daß in dem Kopfe eines Griechen, dem der Polisgedanke gewiß zu oberst am Herzen lag und der gleichzeitig die angeborene Neigung des Griechen zur theoretischen Verklärung realer Tatsachen besaß, die erste und m. W. einzige politische Theorie über diese Form des künstlichen Synoikismus entstand in Form eines »Lobes auf Rom«.

Es ist dies der Mysier Aristides, ein berühmter Rhetor des 2. Jahrhunderts (129—189 n. Chr.) und Freund des Kaisers Marc Aurel. Die hier folgenden Auszüge aus seiner Rede (*εἰς Ῥώμην*) geben wir hier ausführlich wieder, weil sie als Theorie des verfassungsrechtlichen, künstlichen Synoikismus bisher m. W. überhaupt noch nicht gewürdigt worden ist:

Rom hat seinen so großen Länderbereich unter dem Namen **einer** Stadt zusammgefaßt (*γῆν τοσήνδε εἰς μίας Πόλεως ὄνομα συνηγμένην*). In welchem Teil dieser Stadt du auch immer geboren bist, du wohnst doch mitten in ihr (*ὅπου δέ τις αὐτῆς γίγνοιτο, οὐδέν ἐστι τὸ κωλῦον ὁμοίως εἶναι ἐν μέσῳ*).

---

[1]) Letzteres wird zwar von Mommsen, Ges. Schr. V, 262 ff. (gegen Beloch) bekämpft, aber die ursprüngliche Einsperrung nimmt auch Mommsen als feststehend an.

Wollte man alle die Städte, die Rom zusammenfaßt und auf seinen Schultern trägt, gewissermaßen aus der sie verbindenden Luftlinie herunterholen und nebeneinander setzen, so würde das ganze Italien (ohne Rom) damit ausgefüllt und eine einzige Stadt sich bis nach Ionien ausdehnen. Die Römer haben in der Kunst des Herrschens alle ihre Vorgänger übertroffen. Vor allem die Perser, die mit ihrer Regierungsweise es fertig gebracht, daß sie diejenigen, welche ihnen gehorchten, als Sklaven verachteten und ihre Staatsangehörigen wie Feinde bestraften, woher es kam, daß jene die Feinde des Staates weniger fürchteten als die eigene Staatsregierung. Der Herrscher war ein Despot, kein König. Alexander, der vor den Römern allein ein Weltreich zusammengezimmert, schien eher ein Reich zu erwerben als wirklich zu regieren. Seine Nachfolger glichen mehr »verwaisten« Satrapen eines Großkönigs, denn Herrschern. Ihre Regierungsart mehr einem Raub, denn einer richtigen Herrschaft zu vergleichen. Die Regierungsart der Römer hingegen, die gleichmäßig alle träfe, hätte es bewirkt, daß in bezug auf Gehorsam die Bergbewohner auf den höchsten Spitzen niedriger seien als die in tiefsten Tälern wohnenden, daß keine Insel sich von dem Kontinent unterscheide und daß alle wie eine kontinuierliche Fläche und eine Nation schweigend gehorchten (*ἤπειρος δὲ καὶ νῆσος οὐδὲν ἔτι κρίνεται ἀλλ᾽ ὥσπερ μία χώρα συνεχὴς καὶ ἓν φῦλον ἅπαντα ὑπηκούει σιωπῇ.*). —

Allen Befehlen und Winken werde schneller gehorcht als die Fingerbewegung des Bogenspannens dauere; und sobald etwas befohlen, werde es auch ausgeführt (*πάντα δὲ ἐξ ἐπιτάγματος καὶ νεύματος τελεῖται ῥᾷον ἤτις ἂν χορδὴν ψήλειεν*). —

Die in die Städte und Provinzen entsandten Befehlshaber und Statthalter befehlen wie ihren eigenen Familienangehörigen. Die letzte Entscheidung stünde bei dem von allen gefürchteten Kaiser, dem alles Schwierige vorgelegt werde und von dem man die Anweisung, wie zu handeln sei, erwarte, gerade so wie der Schülerchor die Anweisung des Lehrers. Der Kaiser habe es deshalb nicht nötig, die Provinzen zu bereisen, er kann bequem durch seine Briefe regieren, die, kaum geschrieben, sehr schnell, wie von Vögeln, davongetragen würden (*αἱ δὶ μικρὸν φθάνουσι γραφεῖσαι καὶ πάρεισιν ὥσπερ ὑπὸ*

πτηνῶν φερόμενοι). Was die Römerherrschaft ganz besonders aber auszeichne, sei, daß sie allein über freie Männer herrsche. Nicht wie Sklaven über eine Sklavenherde, sondern wie in den einzelnen Städten, so herrschen die Römer über den Erdkreis, wie über eine einzige Stadt, indem sie Vorsteher eingesetzt, welche, aus Wahlen des Volkes hervorgegangen, nur die Aufgabe hätten, fürsorglich den Beherrschten vorzustehen, nicht aber Despoten zu sein (ἀλλ' ὥσπες οἱ ἐν ταῖς κατὰ μίαν πόλεσιν, οὕτω καὶ ὑμεῖς ἅσπερ ἐν μιᾷ πόλει πάσῃ οἰκουμένῃ πολιτευόμενοι τοὺς ἄρχοντας καθίστατε [ἐπ' αὐτοῖς] οἷον ἐξ ἀρχαιρεσιῶν, ἐπὶ προστασίᾳ καὶ προνοίᾳ τῶν ἀρχομένων, οὐκ ἐπὶ τῷ δεσπότας εἶναι).

Damit berührt Aristides den Boden des römischen ‚Synoikismus auf Distanz'. Denn als den Hauptgrund, weshalb die Römer es eben dazu gebracht, als Freie über Freie zu herrschen und wodurch sie gewissermaßen das griechische System zur Vollendung gebracht, führt er an: Sie hatten alle, die zum Reiche gehörten, in zwei Gruppen geteilt. Die einen, die auf einer höheren Kulturstufe stünden, hätten die Römer mit Stadt- und Nationsqualität ausgezeichnet (τὸ μὲν χαριέστερον καὶ γενναιότερον . . . πανταχοῦ πολιτικὸν ἢ καὶ ὁμόφυλον πᾶν ἀπεδείξατε), die übrigen zu Unterworfenen gemacht. So hindere weder das Meer noch das dazwischen liegende Land jemanden, Bürger zu sein. Alles liege in der Mitte offen für alle. Niemand ist ein Fremdling, der der Amtswürde oder des öffentlichen Vertrauens unwürdig sei (ξένος δὲ οὐδεὶς ὅστις ἀρχῆς ἢ πίστεως ἄξιος). Vielmehr ist eine über die ganze Erde sich erstreckende Demokratie erstanden unter einem besten Herrscher und Regierer, und alle wandeln gleichsam zur gemeinsamen Agora, um jeder das ihm rechtlich zukommende zu erlangen (ἀλλὰ καθέστηκε κοινὴ τῆς γῆς δημοκρατία ὑφ' ἑνὶ τῷ ἀρίστῳ ἄρχοντι καὶ κοσμητῇ, καὶ πάντες ὥσπερ εἰς κοινὴν ἀγορὰν συνίασι τοτευξόμενοι τῆς ἀξίας ἕκαστοι). Was eine Stadt den sie umgebenden Ländereien ist, das ist diese Stadt (Rom) der ganzen bewohnten Erde, gewissermaßen die gemeinsame Burg ihres Staatsgebietes (ὅπερ δὲ πόλις τοῖς αὑτῆς ὁρίοις καὶ χώραις ἐστίν, τοῦθ' ἡ δε ἡ πόλις τῇ πάσῃ οἰκουμένῃ, ὥσπερ αὐτῆς [χώρας] ἄστυ κοινὸν ἀποδεδειγμένη). Man könnte sagen, daß alle wie Periöken oder gleichsam in Dörfern Wohnenden,

jeder in seinem Lande, in dieser einzigen Akropolis zusammenkommen (*φαίης ἂν περιοίκους ἅπαντας ἢ κατὰ δῆμον οἰκοῦντας [ἄλλους] ἄλλον χῶρον εἰς μίαν ταύτην ἀκρόπολιν συνέρχεσθαι*). —

Mit diesen zuletzt angeführten Worten wird der römische Weltsynoikismus ebenso gezeichnet wie bei Aristoteles oder Thukidides der ältere griechische Staatssynoikismus. Aber der erstere unterscheidet sich von dem letzteren, wie Aristides ausführt, in zwei Hauptpunkten.

Zunächst machen die Römer, anders als die Griechen, keinen Unterschied zwischen sich und den Barbaren, sondern zwischen Römern und Nichtrömern. Bei diesem Unterschiede sind viele euerer Bürger, die sich in einer Stadt befinden, nicht schlechter gestellt als die einheimischen, so daß sie nicht wissen, aus welcher Stadt sie eigentlich stammen (*τούτων δὲ οὕτω διῃρημένων πολλοὶ μὲν ἐν ἑκάστῃ πόλει πολῖται ὑμέτεροι οὐχ ἧττον ἢ τῶν ὁμοφύλων, οὐδ' ἰδόντες πά τινες αὐτῶν τὴν πόλιν*). Man braucht auch für die einzelnen Städte keine Schutzwälle, vielmehr bewachen von jeder Seite her die größten und stärksten ihr Vaterland für euch. Und so besitzet ihr jede einzelne Stadt auf doppelte Weise von euch aus und durch sie selbst (*φρουρῶν δὲ οὐδὲν δεῖ τὰς ἀκροπόλεις ἐχόντων, ἀλλ' οἱ ἑκασταχόθεν μέγιστοι καὶ δυνατώτατοι τὰς ἑαυτῶν πατρίδας φυλάττουσιν. καὶ διπλῇ τὰς πόλις ἔχετε, ἐνθένδε τε καὶ παρ' αὐτῶν ἑκάστας*). — Neid kommt nicht in den Herrschaftsbereich. Einmal geht ihr im Nichtbeneiden allen voran, indem ihr alles zur Verfügung stellet und den Befähigten die Möglichkeit gewähret, eher der Reihe nach selbst zu regieren, als regiert zu werden (*αὐτοὶ γάρ ὑπηρξατε τοῦ μὴ φθονεῖν, ἅπαντα εἰς τὸ μέσον κατασθέντες καὶ παρασχόντες τοῖς δυναμένοις μὴ ἄρχεσαι μάλλον ἢ ἄρχειν ἐν τῷ μέρει.*).

Da allen die Verfassung gleichsam wie die einer Stadt gemeinsam ist, so herrschen die Vorsteher (sc. der einzelnen Städte) nicht über Fremde, sondern mit Recht wie über ihre Familienangehörigen (*διὰ γὰρ τὸ κοινὴν εἶναι τὴν πολιτείαν καὶ οἷον πόλεως μιᾶς, εἰκότως οὐχ' ὡς ἀλλοτρίων ἀλλ' ὡς οἰκείων οἱ ἄρχοντες ἄρχουσιν*). —

Ein anderer Unterschied dieses Weltsynoikismus von dem griechischen Stadtsynoikismus ist, daß die Römer das Um-

geben Roms mit Stadtmauern als kindisch auffassen. Sie umgeben nicht ihre Stadt, sondern ihre Weltherrschaft mit einem Walle (*τειχῶν, γε μὴν οὐκ ἠμελήσατε, ταῦτα δὲ τῇ ἀρχῇ περιεβάλετε οὐ τῇ πόλει*). Und darüber hinaus wieder mit einem Walle, den sie durch Mauern schützen und mit Kolonisten erfüllen, so daß Männer diese Mauern wie ein Schild bedecken, Männer, die nie an Flucht denken (*τοίτων τῶν τειχῶν προσασπίζουσιν ἄνδρες φυγὴν οὐ νομίζοντες*).

In diesem Idealbild fehlt nicht bloß der wichtige Hinweis auf die doch damals in weitem Umfange an der Staatsherrschaft beteiligten großen Grundherrschaften (s. darüber den folgenden § 4), sondern das Bild ist auch deshalb verzeichnet, weil Aristides neben der Hervorhebung, daß die Bewohner der einzelnen Städte mit der Lösung eigener Verwaltungsaufgaben zugleich Reichsaufgaben erfüllten, gleichzeitig die Allwissenheit und das Eingreifen der kaiserlichen Gewalt (*τοσοῦτος ἅπασιν ἐνέστακται φόβος τοῦ μεγάλου ἄρχοντος καὶ τὰ πάντα πρυτανεύοντος. ὥστε μᾶλλον μὲν ἐκεῖνον εἰδέναι νομίζουσιν ἃ πράττουσιν ἢ σφᾶς αὐτούς*) besonders hervorhebt. Kommt vielleicht das erstere dem Selbstverwaltungsbegriff nahe, so hebt das letztere diesen wieder auf. Denn nichts schützt die Stadt vor Übergriffen des Kaisers oder seines Provinzialstatthalters. Erst die englische Selbstverwaltung in ihrer Anwendung auf die Beherrschung von Kolonien hat hier die nötigen Rechtsgarantien geschaffen. Es waren die Puritaner auf dem Boden Neuenglands, welche hierfür die Grundlagen legten.

II. Die puritanische Selbstverwaltung.

1. Puritanischer Geist gegen englische Händler und Bodenausbeuter hat für England die koloniale Selbstverwaltung erobert.

Wir haben im vorhergehenden (oben S. 62) die Frage aufgeworfen, weshalb Neuengland nicht das Schicksal von Indien gehabt und nicht auch von Publikanen, wie dieses, verzehrt worden sei. Auch Neuengland wurde von Handelsgesellschaften zur Kolonisierung in Angriff genommen.

Aber der puritanische Geist wußte sich ihrer alsbald zu entledigen.

Die Virginia Company, der 1606 die Kolonisation des ganzen Landstrichs zwischen dem 34. und 45. Grad nördl. Breite zur Ausbeutung überantwortet wurde, sollte zur Anlage von zwei Kolonien dienen. Mit der südlichen sollte sich die eigentliche Virginia Company (Hauptsitz London), mit der nördlichen die Plymouth Company (Hauptsitz Plymouth) beschäftigen. In dieser Form, als Zweig der Virginia Company, kam die Plymouth-Gesellschaft nie zustande. Vielmehr wurde unter der Leitung des Abenteuerers und Kavaliers Fernando Gorges 1620 eine neue Plymouth-Gesellschaft gegründet in ausgesprochener Konkurrenz zur Virginia Company. Das ihr überwiesene Landgebiet lag zwischen dem 40. bis 48. Grad und wurde unter Wahrung der Rechte der Virginia Company abgesteckt. Die Gesellschaft als Korporation fiel mit ihrem Rat (Council for New England) zusammen und bestand aus 40 Mitgliedern (patentees). Alle Rechte, welche künftige Teilhaber an dem Unternehmen erwerben würden, mußten von den ursprünglichen Vierzig im Wege des Vertrages erworben werden. Das praktische Resultat davon war, daß die Kompanie gewissermaßen als ein Kanal angesehen wurde, durch welchen die Krone Grundeigentümerrechte verteilte, und zwar nicht nach einem vorgezeichneten Plane der Kolonisation, sondern je nachdem der eine oder andere Erwerber solcher Rechte den Boden für Handels- und andere Zwecke ausbeuten wollte. Auf Handelsgewinn kam es auch der Gesellschaft selbst mehr an, als auf systematische Besiedlung. Hohe Adelige, Großkaufleute standen an der Spitze, jedenfalls nicht Leute, welche selbst mit Pflug und Spaten den Kolonialboden bestellen wollten.

Die Puritaner aus England, die nach vorübergehender Zuflucht in Holland eine neue Heimat, frei von Glaubensverfolgung, jenseits des Ozeans finden wollten, versuchten zuerst mit der Virginia Company wegen der Erwerbung von Boden im überseeischen Gebiete handelseinig zu werden. Die Virginia Company hatte aber nur wenig Sinn für ideale Zwecke. Eine Kolonisation für Handel oder zur Gewinnung von Edelmetall hätten sie verstanden, aber was sollten ihnen Glaubenseiferer, die als Independenten nicht bloß die staatlich-kirchliche Ordnung leugneten, sondern wahrscheinlich auch über kurz oder

lang den Einfluß der Company selbst abwehren würden, jedenfalls als Gesellschafter höchst unbequem sein könnten? Dazu hatten sie auch kein Geld. Man ließ sie deshalb zunächst anderwärts Kapital auftreiben und mit Hilfe von Londoner Kaufleuten kam solches zuwege. Die Puritaner nahmen auch, um der Virginia Company respektabler zu erscheinen, selbst die Form der Handelsgesellschaft an, welche sie und ihre Partner in London umschloß. Dabei wurde der Grundsatz gewahrt, daß das Einsetzen eigener Arbeitskraft auf kolonialem Boden ebenso zum Anteil an dem gemeinsamen Nutzen berechtigen solle, wie das Einschießen von Kapital. In dieser Form präsentierte sich die neue Kolonialunternehmung der Virginia Company und erwarb von ihr die Bodenrechte zur Besiedlung. Aber nach der Landung merkten die Auswanderer, daß sie sich nicht auf dem Boden der Virginia Company, sondern auf dem der Plymouth Company befanden, und nun galt es, mit dieser handelseinig zu werden. Hier hatte man mit der persönlichen Feindschaft des mächtigsten Teilhabers der Plymouth Company, Sir Ferdinand Gorges, zu rechnen, der nicht bloß von der Ansicht ausging, daß nur Großkapital kolonisieren könnte, sondern selbst umfassende Bodenrechte im Norden der geplanten Puritanersiedlung, zwischen dem Merrimac und Kennebec, erwerben wollte (und ein Jahr später, 1622, auch erwarb). Schließlich erlangte man das gewünschte Siedlungsrecht, und zwar für die Kolonistengesellschaft ein gewisser Pierce, aber im eigenen Namen, so daß seine Partner in die Kategorie von Pächtern im Verhältnis zu ihm rückten. Diese faßten die Form, in die Pierce das Siedlungsrecht gebracht hatte, mit Recht als einen Betrug auf und verlangten auch die Rückübertragung der Rechte an sie alle insgesamt, was Pierce auch 1623 tat. Aber unter den Partnern selbst zeigte sich Neigung, die Gesellschaft aufzulösen. Die Londoner Partner hatten zu dem ganzen Unternehmen nur wenig Fiduz, und die Auswanderer glaubten sich von ihren Londoner Teilhabern, namentlich während der ersten schwierigen Winter, im Stiche gelassen. Dazu war die Londoner Partei einer Zuwanderung der in Leyden zurückgelassenen Glaubensbrüder der Puritaner abhold, da dies den Handelsgewinn nicht vermehren würde (Bradford, 110). Man

löste deshalb die Gesellschaft mit den Londoner Partnern auf und befreite sich so von den Händlern um den Preis von 1800 £, die man allerdings aus dem Betrieb des Handelsmonopols der nächsten 6 Jahre, nun aber durch die Kolonisten selbst herauszuschlagen hoffte. So entstand die Kolonie Plymouth.

Massachusetts, die nächste Neuenglandkolonie, wurde in ähnlicher Weise (1629) gegründet. Auch hier finden wir, daß der puritanische Geist sich den Händlern zunächst anpaßt, um sich alsbald von ihnen zu befreien. Nachdem 1623—26 ein Versuch von Dorchesterer Kaufleuten, eine überseeische Siedlung vorzunehmen, gescheitert war, wurde auf Anregung des puritanischen Rektors von Dorchester, John White, eine Kolonisationsgesellschaft gegründet, die eine königliche Charter 1629 erwirkte, um in ihren Territorialansprüchen gegen jedermann gedeckt zu sein. Der Handelszweck war auch in das Programm aufgenommen, um englische Kapitalisten an das Unternehmen zu fesseln, der Hauptzweck aber war, in den Worten ihres Anregers John White: to raise a bulwark against the kingdom of Antichrist, which the Jesuits labour to rear up in all quarters of the world. Das zu besiedelnde Land war folgendermaßen ausgeteilt: Jeder Gesellschafter sollte 200 acres für je 50 £ Einlage erhalten. Siedelte er sich auch in der Kolonie wirklich an, so sollte er noch 50 acres für sich und je 50 für jedes seiner Familienmitglieder erhalten. Kolonisten, die nicht Gesellschafter waren, sollten je 50 acres für sich und 50 für jedes Familienmitglied in Anspruch nehmen dürfen. Als diese Company of the Massachusetts Bay in New England nun entsprechend ihrem Siedlungszweck ihren Hauptsitz nach der Massachusetts Bay verlegte, fielen die Partner, die im Mutterlande sitzen geblieben waren, ab, was um so leichter geschah, als die Gesellschaft $^2/_3$ ihres Einlagekapitals inzwischen eingebüßt hatte. Die Liquidation dieser verschuldeten Gesellschaft vollzog sich durch Übernahme aller Verbindlichkeiten und Gesellschaftsschulden durch 10 in der Kolonie angesiedelte Partner, welche, mit dieser auf Gedeih und Verderb verbunden, den religiösen Siedlungszweck vollführen wollten, frei von den Händlern, die in der Heimat geblieben.

Aber aus der Verbindung mit ihnen hatte man den Gesellschaftsgedanken gelernt und ihn auf die Landsiedlung zur Anwendung gebracht. Es hat sich nämlich herausgestellt, daß die Neuenglandkolonien ihre Dörfer ursprünglich nach Art einer germanischen Allmende mit Flurgemeinschaft, Weide- und Waldgemeinschaft innehatten und daß erst etwa von der 2. Hälfte des 17. Jahrhunderts die Gemeinschaftsteilungen eintraten. Man hat hierin eine Übernahme altgermanischer Siedlungsverhältnisse finden wollen, trotzdem sich in England dergleichen damals schon längst nicht mehr vorfand. Der altgermanische Genossenschaftsgedanke spielte bei den Neuenglandsiedlungen ebensowenig eine Rolle, wie bei den indischen Dorfgemeinschaften (deren grundherrlichen Charakter bereits Baden-Powell, in Land systems of India, erwiesen hat). Vielmehr war es bei den Siedlungen in Neuengland die ursprüngliche Handelsgesellschaftsform mit ihren Anteilen in Landlosen, welche bei der Kolonisation die Händler in der Heimat anziehen sollte, maßgebend geblieben, selbst nachdem jene Händler ausgeschieden waren. Der Grund- und Bodenkommunismus war so wenig germanische oder religiös-altchristliche Reminiszenz, daß gerade die Händler auf seiner Aufrechterhaltung und Einfügung in den Gründungsstatuten bestanden, während die richtigen Kolonisten Individualeigentum von vornherein wollten (ähnlich in Virginien: John Hopkins U. St. XIII, 6—7, p. 17 ff.). Dazu kommt noch, daß die zugeteilten Lose von vornherein veräußert werden konnten, wenngleich nur mit Zustimmung der Kolonialbehörde; daß ferner für Neuzuteilung von Gemeinland an Kolonisten der Größenteil des bisherigen Loses maßgebend war, daß mitunter auch wegen vermehrter Einschießung von Kapital der betreffende Gesellschafter einen größeren Anteil bei Teilung von Neuland als Los zugewiesen erhielt, daß schließlich die maßgebenden Verwaltungsbeschlüsse über die Bewirtschaftung, vor allem die wichtige Frage der Gemeinteilung, sich nicht durch Majoritätsbeschlüsse entschied, sondern namentlich das auf jeden Teilhaber entfallende Teilungsresultat nach seinem Lose und Gesellschaftsanteil in der Gemeinschaft richtete. So kam es z. B. vor, daß ein sog. 60 acre-Los bei der Teilung Anspruch auf 3,242 acres gab. Selbstverständlich war auch, daß sich

der Anteil an der gemeinsamen Nutzung, solange Flur- und Feldgemeinschaft bestand, nach der Größe des Loses richtete, wofür es bestimmte Einheiten gab. Ein 10 acre-Los gab in manchen Dorfgemeinschaften ein Anrecht auf 113 acres in der offenen Flur, und 12 acres im Weideland. Doch war dies nach Dörfern und Siedlungen verschieden.

Dieser Dorfkommunismus war nur Schein. Winthrop, der erste Gouverneur von Massachusetts, verstand ihn so, wie etwa Aristoteles (Polit. II, 5, 8) ihn im Gegensatz zu Plato versteht: Individualbesitz, aber gemeinsamen Nutzen, Individualbesitz, aber Ausübung mit Rücksicht auf den Nebenmenschen und Nachbarn: »We must — sagt Winthrop — be willing to abridge ourselves of our superfluities for the supply of other's necessities« (cit. von Doyle I, 133 f.). — Wie klingt das doch an das Aristoteleswort an vom Eigenbesitz, dessen Ertrag man teils den Freunden nützlich machen, teils wie Gemeingut verwenden soll (Polit. II, 5, 34 f.: *ἰδίαν γὰρ ἕκαστος τὴν κτῆσιν ἔχων, τὰ μὲν χρήσιμα ποιεῖ τοῖς φίλοις, τοῖς δὲ χρῆται ὡς κοινοῖς...*)! So wenig Aristoteles Kommunist war, so wenig Winthrop und die neuenglischen Puritaner.

Gleichwohl hatte dieser scheinbare Dorfkommunismus, trotzdem er kaum ein halbes Jahrhundert dauerte, folgenschwere Wirkungen, da er durch den puritanischen Geist erfüllt war. Dieser bewirkte, daß nicht allzu große Verschiedenheit zwischen den Landlosen eintrat, daß vor allem in das Landlos eigne Arbeit als religiöse Pflicht hineingesteckt werden mußte, daß also der Dorfspekulant und Wucherer, nach Art des russischen Kulak im Mir oder des indischen banya, ebenso unbekannt war, wie der römische Kapitalist, der die Lose der Bauern in der römischen Bürgerkolonie aufkaufte. Dadurch wurde die Besiedlung gefördert. Nach der Richtung erwies sich die Siedlungsgenossenschaft und Gemeinschaft der Puritaner besonders wirksam, indem sie den Bodenexploiteur und Spekulanten, nach Art der Weston, Morton, Gorges und Mason u. a. förmlich aus dem Boden von Neuengland herausbiß und dadurch hier die große Plantage im Stile von Virginia unmöglich machte. Das gab auch der neuenglisch-puritanischen Besiedlungsweise den Vorsprung, wo sie in Wettbewerb mit dem spekulativen Bodenexploiteur trat wie z. B. in Maine

oder Maryland. Diese puritanische Besiedlungsweise verhinderte auch, daß die Sklaverei und der Kolonat in den Neuenglandstaaten aufkamen, etwa nach der Art der Südstaaten; sie bewirkte also, daß die Siedlungen nicht menschenleere Oiken wurden, sondern selbstverwaltende Gemeinwesen, sie bewirkten schließlich, wie noch im folgenden gezeigt werden soll (§ 4), daß die englische Kolonie ein selbständiges Lebewesen, ein werdender Staat war, kein lebloser Verwaltungsbezirk wie die römische Provinz.

Puritanische Town und puritanischer Covenant wurden die Hebel kolonialer Selbstverwaltung und die Kampfmittel um die Freiheit.

Schon die unter dem Namen der Separatisten zusammengefaßten Sekten der Puritaner in der englischen Heimat gingen von der Gemeinde und dem Covenant als den Grundlagen jeder echten Kirchen- und Staatsverfassung aus. So sagt R. Browne in seinem um 1582 geschriebenen Buche »A Booke which sheweth the life and manners of all the true Christians«: »Die wahren Christen vereinigen sich zu Gemeinden von Gläubigen (company or number of believers), welche durch freiwilligen Vertrag mit Gott (by a willing covenant with their God) sich unter die Herrschaft Gottes und des Heilands gestellt haben, die das göttliche Gesetz in einer heiligen Gemeinschaft behüten.« Gingen nun die Separatisten von dem notwendigen selbständigen Bestand jeder Kirchengemeinde aus, so hatten die Kongregationalisten, wie sie sich in Leyden um Robinson und Webster sammelten, den Zusammenschluß der Gemeinden doch einige Konzessionen gemacht, als sie sich um die Ansiedlung in Neuengland bemühten. Sie verwarfen aber das System von Synoden, wie jedes bischöfliche Kirchenregiment. Die selbständigen Kirchengemeinden, durch Covenant konstituiert, sollten in bloß geistigen Verkehr miteinander treten, die zwangsweise Beobachtung der Kirchengesetze sollte bloß der zivilen Obrigkeit zustehen (s. Burrage, Early English Dissenters I, 288). In Neuengland verfielen diese Puritaner alsbald einem ausgesprochenen Staatskirchentum, wo zwar die geistlichen Angelegenheiten von den Pastoren und Älteren (Elders) beraten, von der Obrigkeit aber vollstreckt werden mußten, wobei

letztere sich auch Übergriffe in das rein geistliche Gebiet anmaßten. Von dem Separatismus blieb nicht viel mehr übrig, als daß die Kirchengemeinde und die weltliche Gemeinde als town **eine** politische Einheit blieb und daß der covenant im Lauf der Zeit nicht bloß der Gründungsakt der Einzelgemeinde, sondern der eines Zusammenschlusses mehrerer Gemeinden zum Staat wurde.

Die town als politische Einheit wurde in ihrer Wirksamkeit durch ihr kirchliches Leben bestimmt. Nicht bloß, daß in ihr nur derjenige politische Rechte hatte, der der rechtgläubigen, d. i. der puritanischen Kirche angehörte und seine Rechtgläubigkeit auch fortwährend betätigte: auch die Pastoren wurden wie andere Beamte der town von deren Vollversammlung bestellt und von der town erhalten. Die Teilung einer town in mehrere oder die Abzweigung einer solchen von einer anderen bestimmte sich aus der Notwendigkeit, den Gottesdienst bequem mitmachen zu können und nicht auf Meilen hin nach dem meeting house wandern zu müssen. Dieses, die Kirche, war der Mittelpunkt des bürgerlich-politischen Lebens, wo auch die Gemeindeversammlungen (town meetings) abgehalten wurden. Town und Gemeindekirche waren so zwei Seiten einer und derselben Gemeinschaft.

Gerade aber diese Eigenschaft befähigte die Neuenglandkolonien, zu einer Repräsentativverfassung zu gelangen. Das englische Vorbild hätte auch nicht genügt, wie das Beispiel von Virginia zeigt, wo die Assembly of Burgesses alles andere eher war als eine richtige Volksvertretung, nämlich eine oligarchische Koterie von Grundbesitzern, meist Plantagenbesitzern. Das englische Vorbild konnte nicht hinreichen, denn es setzte — wie gesagt — eine Scheidung von Stadt und Land voraus, die bei der auf geschlossener Hauswirtschaft aufgebauten Neuenglandkolonie vollständig fehlte. Aber eben, weil alle Gemeindeangehörigen ständisch nicht geschieden waren, die town ebenso als Stadt wie als Landgemeinde angesehen werden konnte, mußte sie in ihrer kirchlichen Eigenschaft gleich wie jede andere town behandelt werden, namentlich wenn ihre Vertreter zu einer gemeinsamen Beratung mit anderen zugezogen werden sollten. Diese prinzi-

pielle Gleichheit jedes Gläubigen bei der Wahl der Beamten (so Bradford, Gouverneur von Plymouth, cit. bei Burragel 363: der Priester hat einen zweifachen Beruf, den inneren und den äußeren: »The second was an outward calling which was from the people, when a Company of beleevers are Joined togither in Covenante, to walke togither in all the ways of God. And every member (being men) are to have a free voyce, in the choyce of their officers . . .) wurde auch auf die Volksvertretung übertragen, und so hat die puritanische town in den Neuenglandkolonien die Repräsentatividee vermittelt, die ohne sie, wegen der fehlenden Trennung von Stadt und Land, unmöglich gewesen wäre.

Der covenant hatte wieder die Funktion, die einzelnen towns, die sich gern als selbständige staatenähnliche Gemeinwesen fühlten, zusammenzufassen. Es ist eine feine Bemerkung Ratzels, daß der Kolonist, der durch freie Arbeit neuen Boden erwirbt, so wenig als möglich vom Staat wissen will. Wie schwer solche puritanische towns zur höheren politischen Einheit zusammenzufassen waren, zeigt das Beispiel von Connecticut, New Haven und Rhode-Island. Man kann hier ruhig sagen: zuerst war die town und dann die politische Kolonie, die nach ihrem eigenen Zusammenschluß erst die Anerkennung durch den englischen Staat (mittels Charter) erhielt. Wie der Covenant allein das schier Unmögliche leistete, zeigen die Fundamental Orders of Connecticut, welche 1638 auf einer am 11. Januar zu Hartford abgehaltenen Versammlung ratifiziert wurden. Darin gaben sich die drei towns, welche die Gesamtkolonie bilden sollten, eine Verfassung, die mehr den Charakter einer Bundesstaats- als einer Einheitsstaatsverfassung erhielt. Die Verfassung wurde durch den Einheitsakt aller Vollbürger (covenant) gegeben und enthielt als Einleitung (ähnlich wie die nordamerikanische Bundesverfassung von 1787) die Worte:

Wir vereinigen und verbinden uns hierdurch zu einem öffentlichen Staats- und Gemeinwesen und treten für uns und unsere Nachfolger und solche andere Gemeinwesen, die sich uns in der Folge anschließen, in eine Verbindung und Konföderation ein (Poore Charters I, 249: We . . . doe therefore assotiate and conjoyne ourselves to be as one Publike State

or Commonwealth, and doe, for our selves and our Successors and such as shall be adjoyned to us att any time hereafter, enter into Combination and Confederation togather . . .«). Der Covenant war das juristische Mittel, Einigungen der Neuenglandkolonien (aber auch Inkorporationen wie New Havens in Connecticut 1664) zu vermitteln und jedes Eingreifen des englischen Mutterlandes zu diesem Zwecke zu verhindern. Während bei dem römischen Synoikismus, wie wir oben sahen, die Rom unterworfenen Gemeinwesen wie Bleiklumpen zusammengeballt und wieder aufgelöst wurden, ließen sich die Neuenglandkolonien gleiches oder ähnliches niemals gefallen. Bekannt ist das Beispiel des Zusammenschlusses der Neuenglandkolonien durch freien Willen, ohne Eingreifen, ja ohne Rücksicht auf England. Ein Bund wurde 1643 zwischen Connecticut, New Haven und Plymouth gegründet, in den später auch Rhode Island zugelassen wurde. Der Bund dauerte vollkräftig unter der Hegemonie von Massachusetts bis 1670, aber auch darüber hinaus, weil niemals aufgelöst, und machte namentlich auch dem Mutterland in der Blütezeit des Bundes kräftige Opposition (so in der Stellungnahme gegen die von Clarendon zur Verfassungs- und Besitzregulierung entsandten Kommissäre sowie hinsichtlich der vom Mutterlande gebilligten Inkorporation von New Haven in Connecticut um die Mitte der 60er Jahre des 17. Jahrhunderts). Zu Kampfmitteln um die Freiheit sollten sich aber puritanische town und covenant auswachsen, als das Mutterland ihre in langer Kolonistenarbeit erworbenen Freiheiten schmälern wollte. Dies geschah später aus wirtschaftlichen Gründen.

Der puritanische Commonwealth Neuenglands war auf der geschlossenen Hauswirtschaft aufgebaut. Nicht bloß die Feld- und Flurgemeinschaft im Ackerbau deutet daraufhin, sondern auch das sog. Wampum, ein Geld, das in den Kolonien von Anfang an als gesetzliches Zahlungsmittel fungierte und aus Seemuscheln verfertigte Kügelchen darstellte, die überall an Zahlungstatt genommen wurden, weil sie ein von den Indianern beliebtes Tauschmittel waren. Die Indianer gaben dafür nicht bloß die sehr geschätzten Biberfelle sondern auch Mais und Korn sowie die eigene Arbeitskraft zur Bestellung der Kolonistenfelder. Es war also eine auf dem Wampum

aufgebaute Tauschwirtschaft aufgebaut, die folgendermaßen verlief: Wampum lieferte die Biberfelle, die nach Europa verladen wurden, Wampum brachte das von den Indianern erlegte Wild in die Kolonien und vor allem das Korn der Indianer. Korn und Schweinefleisch wurden von den Händlern gegen Fisch eingetauscht, Fisch gegen westindische Molasse und Rum, diese wieder gegen schwarze Ware an der westafrikanischen Küste oder gegen europäische Gütererzeugnisse. Es war im allgemeinen ein expansiver, verkehrswirtschaftlicher Überbau geschaffen auf einer Unterlage, die sich aus verkehrsloser Bedarfsdeckung kolonialer Hauswirtschaften zusammensetzte. Aber seit der 2. Hälfte des 17. Jahrhunderts wurde dies anders: die geschlossene Hauswirtschaft der Kolonisten verfällt, das Wampum genügt als allgemeines Tauschmittel nicht mehr, die Arbeit der Indianer auf den Feldern weicht mit der Bevölkerungsvermehrung und Zuwanderung der weißen Arbeit, der Kornbedarf der Kolonisten verwandelt sich in einen Überfluß an produziertem Korn. Der Biber zieht sich aus dem Bereich der weißen Siedlungen immer mehr zurück und wird seltener, der Indianer hat nichts mehr zu bieten, er war ein armer Wilder geworden. Der Weiße hatte immer mehr soziale Arbeitsteilung durchgeführt, der Kaufmann von Boston sonderte sich nunmehr von dem Ackerbauer ab, und die Manufaktur, namentlich die Baumwoll- und Leinenmanufaktur, hielt ihren ersten Einzug, daneben waren Ansätze zu einer Eisen- und Schiffsbauindustrie vorhanden. Der Frühkapitalismus machte sich ebenso wie die beginnende Geldwirtschaft geltend. Das Mutterland wollte aber davon keine Kenntnis nehmen, sondern die Neuenglandkolonien mit Hilfe der Navigationsakte als großen Oikos behandeln, gerade so wie Westindien (s. oben S. 24). Die Kolonien setzten sich zur Wehr, indem sie sich so benahmen, als ob die Navigationsakte nicht existierte, bis die englische Regierung durch den Steuer- und Zolleinnehmer Randolph und den Gouverneur von Massachusetts, Andros, nicht bloß die energische Durchführung der Navigationsgesetze, sondern auch die Einführung von Kolonialsteuern ohne Zustimmung der Koloniallegislaturen versuchte und die Eigentumsbesitztitel der Kolonisten in Frage stellte.

Da setzte nun der Kampf ein, etwa gleichzeitig mit dem Kampfe, den das englische Parlament in London gegen den letzten Stuart führte. In dem Kampfe der Kolonisten um ihre Freiheiten spielte zunächst die town eine Hauptrolle. Deren Mitwirkung war zur Durchführung der neuen direkten Steuern nötig. In Massachusetts versagte Ipswich, geführt von seinem Pastor John Wise, die Mitwirkung. Die Regierung in London hatte schon vorher in den Jahren 1683—86 die Charter (Verfassung) von Massachusetts, Connecticut und Rhode Island vernichtet bzw. zurückgenommen. Jetzt verbot sie auch die Versammlungen der towns mehr als einmal im Jahre (1688, März). Da griffen die Kolonisten zu der anderen puritanischen Waffe, dem Covenant. Sie war neu geschärft durch eben denselben John Wise, der in Ipswich die town mobilisiert hatte. In seiner Verteidigung der Kirchenverfassung von Neuengland (cit. in Borgeaud Etablissement et Revisions des Constitutions, Paris 1893, p. 17) heißt es: »Stellen wir uns eine Menge von Menschen vor, alle gleich und frei, durch das Gesetz der Natur an dem Punkte angelangt, um freiwillig unter sich ein politisches Gemeinwesen zu bilden. Ist ihre Lage von der Art, um einen Staat herzustellen, so müssen sie verschiedene Verträge (covenants) schließen. Jeder einzelne muß sich verpflichten, mit den anderen eine dauernde Gemeinschaft zu begründen, damit alle durch gemeinsamen Beschluß gemeinsame Maßregeln für das allgemeine Wohl anordnen können. Ein Dekret, geheiligt durch eine Abstimmung, muß sofort eine Staatsverfassung einrichten, und wenn der Vertrag, den jeder unterzeichnet hat, die ausdrückliche Klausel enthält, daß man sich in der Folge an die Entscheidung jener ersten Abstimmung halten wolle, so werden alle durch den Majoritätsbeschluß verpflichtet, die so eingerichtete Staatsverfassung anzunehmen, mag auch die persönliche Meinung des einen oder anderen eine andere wünschen.«

Von dieser Grundlegung einer verfassunggebenden Gewalt wurde alsbald Gebrauch gemacht. Als die ersten Nachrichten von der Vertreibung der Stuarts aus England herüberkamen, wurde eine Konvention, je in Massachusetts, Rhode Island und Connecticut, zusammenberufen, welche als Konstituante die Wiederaufrichtung der alten konfiszierten Ver-

fassung beschloß, ohne erst die Wiederverleihung durch die Londoner Regierung abzuwarten. In der Folge erhielt zwar Massachusetts eine neue Verfassung durch Wilhelm III. Wenngleich sich hier der Verfassungscovenant nicht so auswirken konnte, wie in den beiden anderen Kolonien, so war wenigstens (1691) nunmehr eine scharfe Abgrenzung der Rechte des Mutterlandes gegenüber der Kolonie erreicht.

Town und Covenant sollten aber im Kampfe gegen das Mutterland eine große Rolle spielen, als die Unabhängigkeit erkämpft wurde. Im Kampfe führte Massachusetts die 13 Kolonien zum Abfall, und in Massachusetts führte wieder Boston town (»This province began it—J might say this town (Boston) — for here the arch-rebels formed their scheme long age«: Diary & Letters of Thomas Hutchinson, p. 16). Und die Rolle, die der Covenant bei der Unabhängigkeitserklärung von 1776 und bei der Verfassunggebung von 1787 spielte, ist eine bekannte Tatsache der Weltgeschichte.

Noch kurz vor dem Abfall der Neuenglandkolonien erstand auf englischem Boden ein Mann, der den Mut hatte, den Engländern ihre hypokritische Haltung in der Frage der Besteuerung Amerikas vorzuwerfen und namentlich den Synoikismus vorzuhalten, mit dessen Hilfe sie noch immer die an anderes bereits gewöhnten Neuenglandkolonisten zu regieren hofften. Wie hatten doch die Kronjuristen, an der Spitze Blackstone, so klüglich die Rechtslage konstruiert! Zwar seien die Kolonien »außerhalb der Jurisdiktion des Königreichs«, aber doch seiner Gesetzgebung und Besteuerungsgewalt unterworfen. Dagegen wendet sich der Mann, der damals mit zu den sachverständigsten Personen gezählt hat, der letzte englische Oberbefehlshaber in den Neuenglandkolonien, Thomas Pownall, dessen Ausführungen gegen den britischen Synoikismus ein würdiges Gegenstück gegen des Aristides »Lob« auf den Synoikismus Roms darstellen. In seinem vielgelesenen Buche: The Administration of the Colonies (4. ed. 1768) wendet er sich gegen die Heuchelei des englischen Synoikismus. Wie dürfe man noch behaupten, daß jeder freie Engländer im Parlament vertreten sei, wenn die Kolonien »außerhalb der Jurisdiktion des Königreichs« ständen? Die alten Kronjuristen hatten die Tatsache richtig

herausgefunden, daß die Kolonien vom König nach Lehensrecht besessen und daß das Vorbild für diesen Besitz die Feudalbeziehungen zwischen der Krone und dem Erzbistum Durham gewesen. Die Kolonien waren also, so sagten sie, außerhalb der Jurisdiktion des Königreichs wie die Kanalinseln, Jersey, Guernsey u. a. Besitzungen mehr, die nach Lehensrecht besessen wurden. Sie hatten nur die eine Tatsache übersehen, daß die Kolonisten Neuenglands als freie Engländer das Recht der Selbstbesteuerung forderten, eine Forderung, die sich durch den Kram des alten Feudalrechts nicht beschwichtigen ließ. Deshalb fordert Pownall auf, diesen Synoikismus aufzugeben. Es gehe nicht an, die Neuenglandkolonien »außerhalb« der Jurisdiktion des Königreichs zu erklären und ihnen infolgedessen das Recht der Repräsentation im Unterhause zu entziehen. Man gebe ihnen das Recht auf Vertretung, wie man es auch dem Palatinat von Durham eingeräumt habe, nach dessen Vorbild sie ja zuerst eingerichtet worden seien. Solange dies nicht erfolge, dürfe man sie nicht besteuern. Solange würden sie auch niemals ihren Kampf aufgeben (p. 133: So long as the government of the mother country claims a right to act under this idea (Synoikismus), of the relation between the mother country and the colonies; so long as the colonies shall be esteemed in this relation, as "no part of the mother country", so long will the colonists think they have a right to raise these questions, and that it is their duty to struggle in the cause, which is to decide them . . .). Pownall ist Imperialist, er ist einer der frühesten Verfechter einer Reichsvereinsidee. Aber er ist der größte Gegner des Synoikismus, wie ihn die Blackstone, Edmund Burke (p. 14) u. a. (insbesondere das Gesetz 6, Geo III, c. 12) vortrugen. Er will nicht den Kolonien Selbstverwaltung geben, sondern Repräsentation im britischen Reichsparlament. Die Entwicklung war aber nicht mehr zurückzuschrauben. Die Kolonisten in Neuengland lehnten den Gedanken des imperialistischen Synoikismus ebenso ab, wie den der Reichsrepräsentation. Sie wollten eben nur das, was sie auf eigenem Boden mittels town und covenant sich selbst zurecht gezimmert hatten: die koloniale Selbstverwaltung. Und sie fielen ab, als ihnen dies auf friedlichem Wege unerreichbar dünkte.

Die Nutzanwendung für die koloniale Selbstverwaltung, die England aus dem Abfall der amerikanischen Kolonien zog, bestand, um es gleich vorauszuschicken, in zweierlei: in der Einführung des sog. responsible government, d. i. der parlamentarischen Regierungsform in den großen Siedlungskolonien und in der Forderung ihres bundesstaatlichen Zusammenschlusses in größeren Gruppen.

Nach dem Abfall der amerikanischen Kolonien schien es, als ob an der bureaukratischen Vielregiererei von London aus nichts geändert werden wollte. Bis zum Ausgange der 20er Jahre des 19. Jahrhunderts wurden die Kolonien nach wie vor von »Downing Street« mittelst Instruktionen bevormundet, als ob man es mit unmündigen Kindern zu tun hätte. Erst die traurigen Erfahrungen, die man seit Anfang der 30er Jahre mit Ober- und Untercanada machte, zwangen zur Umkehr. Hier hatten die Legislaturen dieser Kolonien, ganz wie in der Zeit vor dem Abfall die Neuenglandkolonien, einen dauernden Guerillakrieg mit ihren Gouverneuren: Verschleppung notwendiger Gesetzberatung, Verweigerung des Budgets, besonders der Bewilligung des Gouverneurgehalts auf der einen Seite, Verweigerung des Vetos zu Gesetzen, welche die Kolonialegislaturen für notwendig hielten und beschlossen hatten, auf der anderen Seite. Das war die Lage, als die mutterländische Regierung sich entschloß, endlich ihr näherzutreten. Dazu die schwierigen, bis an offene Feindschaft reichenden Nachbarverhältnisse des vorwiegend katholischen und französischen Untercanadas und des protestantisch-bigotten Obercanadas! Alles in allem eine Lage, die den tüchtigsten Kolonialpolitiker Englands auf den Plan rief. Er fand sich in der Person Lord Durhams, der nach der Rebellion des Jahres 1837 als »Hoher Kommissär« nach Canada entsendet wurde. In seinem berühmten »Report« von 1838 schlug er ein Doppeltes vor:

1. Das sog. responible government. »Verantwortlichkeit — heißt es in jenem Report — gegenüber der vereinigten Legislatur (die beiden Canadas wurden damals zu einer Kolonie zusammengelegt), Verantwortlichkeit aller Regierungsmitglieder (ausgenommen den Gouverneur und seinen Sekretär) sollen durch alle Mittel, welche die britische Verfassung an

die Hand gibt, gesichert werden. Der Gouverneur soll instruiert werden, daß er die Kolonialregierung nur zu führen habe mit Hilfe der Departmentschefs, zu welchen die Legislatur Vertrauen habe, und daß er auf keine Unterstützung von seiten des Mutterlandes rechnen dürfe im Falle eines Konflikts mit der Legislatur, ausgenommen, wo es sich um rein imperiale Interessen handelte« (Report 241). Damit war die Selbstverwaltung der Kolonien nach doppelter Richtung gesichert. Einmal wurde der Kolonie das Recht gegeben durch ihre Legislatur in rein kolonialen Fragen, den Endentscheid zu geben. Sodann wurde überhaupt eine Grenzlinie gezogen, welche dem antiken Synoikismus vollständig fern lag: die zwischen Reichs- und Kolonialinteressen. Die Praxis hat dann den Umfang der letzteren auf Kosten der ersteren weit ausgedehnt. Seit kurzem (Versailler Frieden 1919) sind sogar die auswärtigen Angelegenheiten nicht mehr bloß Reichs-, sondern auch Kolonialangelegenheit.

Der Vorschlag des responsible Government ist dann von 1845—55 für die Kolonien in Canada, in den Jahren 1854—90 für die australischen Kolonien und Neuseeland, 1872 für Kapland, 1893 für Natal, 1906 für Transvaal, 1907 für die Oranjeflußkolonie von England durchgeführt worden.

2. Der zweite Vorschlag Durhams hatte eine bisher ungekannte Verwirklichung der Bundesstaatsidee zum Inhalt. Sie sollte innerhalb des britischen Weltreichs dazu dienen, Kolonien, die nachbarlich aneinander grenzten und in ihrer sozialen Struktur untereinander starke Rassen- oder Nationalitätsdifferenzen aufwiesen, zu einem höheren Gemeinwesen zu verbinden. Gerade in Canada trennten starke Glaubens- und Nationalitätsgegensätze Ober- und Untercanada. In seinem »Report« (p. 229) schlägt nun Durham vor: »Ich möchte noch weiter gehen und die Frage aufwerfen, ob alle diese Dinge sich nicht viel sicherer erreichen ließen dadurch, daß die Gesetzgebungsunion (= Bundesstaat) über alle britischen Provinzen von Nordamerika ausgedehnt werde, und ob die Vorteile, die ich für zwei von ihnen (sc. Ober- und Untercanada) erwarte, nicht auf alle ausgedehnt werden sollten. Solche Union würde auf einmal die Nationalitätenfrage aus

der Welt schaffen. Sie würde alle Kolonien befähigen, für das Ganze zusammenzuarbeiten und vor allem, sie würde ein mächtiges und großes Volk schaffen, das die Mittel besäße, sich ein gutes parlamentarisches Regime zu sichern.«

Wir möchten die Behauptung wagen, daß diese Verwendung der Bundesstaatsidee für die Verschmelzung selbständiger Nationen zur Einheit von dem Vorbild der Vereinigten Staaten angeregt war, wie es die Zeitgenossen damals ansahen. Hatte doch kein geringerer als Alexis de Tocqueville in seinem Buche »de la démocratie en Amérique, Paris 1835« den folgenden Zweck der Bundesstaatsidee gefunden: mehrere Völker könnten für gewisse gemeinsame Interessen ein Volk bilden, während sie im übrigen getrennt und konföderiert blieben (I, 244 f.: On découvre ensuite une forme de société dans laquelle plusieurs peuples se fondent réellement en un seul quant à certains intérêts communs et restent séparés et seulement confédérés pour tous les autres«). Tocqueville war es auch, der in den Vereinigten Staaten das Idealbild der Selbstverwaltung verwirklicht fand. Legen schon diese Betrachtungen den Einfluß der Vereinigten Staaten auf die Gestaltung britischer kolonialer Selbstverwaltung nahe, so wird jeder Zweifel dadurch ausgeschlossen, daß Gibbon Wakefield, der hervorragendste Mitarbeiter Durhams, bei der Auseinandersetzung der politischen Vorteile kolonialer Selbstverwaltung, die er municipal government nennt, das Vorbild des puritanischen Neuengland ausdrücklich anruft (p. 229, p. 231 und insbesondere p. 259 ff.: »the colonists, though they suffered greatly in these contests, still, being armed with their royal charters, assisted by the law of England which at that time deemed self-government the birthright of English colonists, and not a little favoured by distance, obscurity, and civil contests in the mother- country, generally carried their point at last. Practically, therefore and upon the whole, these colonies enjoyed municipal government«). Wären diese Kolonien abgefallen, so wäre es — nach Wakefield — nur deshalb geschehen, weil ihnen ihr municipal government, insbesondere durch den Versuch des Mutterlandes, sie zu besteuern, verletzt worden wäre.

Dem zweiten Vorschlag Durhams entsprechend hat auch England die bundesstaatliche Vereinigung der größeren Kolonien im Lauf der Zeit zugelassen. Canada hat 1867, Australien 1900, Südafrika 1909/10 seine Bundesstaatsverfassung erhalten. Trotzdem muß auf einen Unterschied dieser Einigungen gegenüber der der Vereinigten Staaten von Nordamerika hingewiesen werden, weil er die Entwicklung der Folgezeit noch maßgebend bestimmen kann. Trotzdem nämlich sämtliche der obengenannten bundesstaatlichen Einigungen englischer Kolonien von den Kolonien selbst gewünscht und angeregt wurden, ist die Einigung natürlich, wie es wegen der englischen Vorherrschaft nicht anders sein konnte, durch imperiales Gesetz ins Leben gerufen. Der puritanische covenant ist deshalb nur zur Hälfte verwirklicht. Seine volle Verwirklichung würde er erst dann erhalten, wenn England als gleicher Teilhaber unter gleichen mit diesen seinen Kolonien sich eine das Weltreich umspannende Verfassung geben würde. Die Schwierigkeiten, die dem entgegenstehen, werden uns noch weiter unten (§ 14) beschäftigen. Immerhin: Selbstverwaltung der großen Kolonien ist schon jetzt verwirklicht. Sie ruht fest gegründet auf geschriebenen und ungeschriebenen Normen. Deshalb kann sie niemals zugunsten des Mutterlandes eingeschränkt, sondern nur immer erweitert werden. Vergleicht man sie mit dem römischen Synoikismus, so machte dieser die mutterländischen Kompetenzen immer größer, die Reichsgewalt schwoll immer höher an auf Kosten der Provinzen, während bei der englischen Selbstverwaltung die Rechte des Mutterlandes im Verhältnisse zu den großen Kolonien immer kleiner werden. Außer dieser politischen Seite des Gegensatzes ist der Grund hierfür ein politisch-wirtschaftliches Moment: die privatrechtliche Verankerung der Herrschaftsrechte, welche das Mutterland über seine Kolonien ausübt, im römischen Weltreich, während im britischen Weltreich das privatrechtliche Moment dieser Herrschaftsbeziehungen zum Teil schon von den Puritanern beseitigt, zum Teil durch die englische Entwicklung des Parlamentarismus zu einem wesenlosen Schein herabgedrückt worden ist. Das soll in dem Folgenden (§ 4) nachgewiesen werden.

II. Teil.

Verfassungs- und Verwaltungsparallelen.

§ 4. Römische Provincia und englische Colony.

Literatur: Mommsen, St.R. III², S. 716 ff.; Derselbe, Ges. Schriften I, S. 282 ff.; Klingmüller in Philologus 69. Bd. (1910), S. 71 ff.; Rostowzew, Studien zur Geschichte des römischen Kolonates, Archiv für Papyrusforschung, 1. Beiheft (1910); Mommsen, Ges. Schriften III, 385 ff.; M. Weber, Römische Agrargeschichte III—IV, S. 220 ff.; Schulten, Die römischen Grundherrschaften, 1896; Beaudouin, Les grands domaines dans l'empire rom., 1899; Zulueta, Patronage in the later Empire in Oxford Studies in Soc. and Log. History I (1909); Cunningham II, 331 ff. (Beginnings of Expansion); John Hopkins, U.St. II, 4 (J. K. Hosmer, Sam. Adams, The Man of the town meeting, p. 7 ff.); ebendort II, 10 (Channing, Town and County Government in the English Colonies of North America); ebendort III, 2—3 (Ingle, Virginia Local Institutions); ebendort III, 5—7 (Wilhelm, Local Institutions of Maryland); ebendort IV, 6 (Randall, The Puritan Colony of Annapolis, Maryland); ebendort IV, 11—12 (Egleston, The Land System of the New England Colonies); ebendort V, 5—6 (Bourinot, Local Government in Canada); ebendort XIII, 1 (Whitney, Government of the Colony of South Carolina); ebendort XIII, 8 (Ballagh, White Servitude in the Colony of Virginia); ebendort XXII, 3—4 (Mc Cormac, White Servitude in Maryland, 1634—1828); Siegfried-Warnack, Neu-Seeland (Moderne Wirtschaftsprobleme, hergg. von Leo III, 1909, Kap. 14); Beloch, Der italische Bund, Kap. V—VII; Mommsen, St.R. III, 571 ff., 663 ff., 716 ff.; Kornemann in Pauly-Wissowa, R.E. IV, 510 ff. (Art. Colonia); Derselbe, ebendort IV, 1172 ff. (Art. Conventus); Derselbe, ebendort 1. Suppl. 300 ff. (Art. Civitas); v. Premerstein, ebendort X, 1 (Art. Jus Italicum); Steinwenter, ebendort X, I (Art. Jus Latii); Toutain, Cités Romaines de la Tunisie, 1896, bes. 308—380 (in Bibl. des éc. fr. d'Athènes et de Rome, t. 72); Derselbe in Mélanges d'archéologie et d'hist. XVI, p. 315 ff., XVIII, p. 141 ff.; Max Weber, Röm. Agrargeschichte, S. 109 ff., 215 ff.; Jenkyns, Br. Rule and Jurisdiction beyond the Seas, 1902, ch. V, VI und App. II, VI; Hall, Foreign Jurisdiction u. the Br. Crown 1894, p. 204 ff.; Forsyth, Cases and opinions on const. law, 1869, ch. I, IV, V, 1 und VII, mein Engl. St.R. I, 203—216; Kornemann, De civibus Romanis in prov. imp. consistentibus Berl. Diss., 1891; Derselbe in Pauly-Wissowa, R.E. IV, 1173 ff.; Schulten, De conventibus civium Romanorum, Berlin 1892; Mommsen, Ges. Schriften VI, 176 ff.; Mitteis, Reichsrecht und Volksrecht, 1891, V. Kap.; Wlassak, Römische Prozeßgesetze 1892, II, 26 ff., 118 ff., 126 ff. und zum Vergleich mit den brit. Rechtsverhältnissen die oben angeführten Bücher von Jenkyns, Hall und Forsyth.

I. Das Problem.

Seit der Erwerbung Siziliens (241 v. Chr.) tritt in die römische Politik das schwierige Problem ein, nach welchem

System man das unterworfene und stammfremde Land dem römischen Reiche angliedern solle. Es bildete sich im Anschlusse an die seit altersher bestehende Auffassung von dem eroberten Boden, der Beute ist, und an die hellenistische Rechts- und wirtschaftspolitische Auffassung (s. unter II) der Rechtsgrundsatz heraus, daß der Provinzialboden Eigentum des römischen Volkes sei. Nebenher verfolgte der römische Adel mit diesem Grundsatz die Tendenz durch Aufrechterhaltung des förmlichen Staatseigentums am Provinzialboden, seine Parteianhänger mit Grundbesitz zu versorgen. Wer Kolonien ausführte, wer den Kolonisten Äcker zuteilte, war mit seinen Nachkommen Patron der Kolonisten (Mommsen, Ges. Schriften I, 238). Die formelle Aufrechterhaltung des Staatseigentums diente nur zur Verschleierung dieser Tendenz. Die Konsequenzen dieses Staatseigentums am Provinzialboden bestanden formal-juristisch in der Tributpflichtigkeit desselben, in der Unfähigkeit, nach den Formen des quiritischen Eigentumsrechts veräußert zu werden; ferner in der Tatsache, daß alle Besitzstände an dem Boden nur durch ein administratives Verfahren geschützt waren. Der Provinzialboden war eben nicht ager Romanus und blieb außerhalb des erweiterten italischen Tribusgebietes. Diese an ihm bestehenden Ausnahmsverhältnisse machten ihn auf der anderen Seite fähig, ein Spekulations- und Ausbeuteobjekt in der Spätrepublik zu werden, in der Kaiserzeit namentlich unter Trajan und Hadrian, aber auch schon unter den Flaviern ein Versuchsfeld der Kaiser zur Beseitigung der Privatoiken und Latifundien, wobei das jene Besitzstände am Provinzialboden schützende Verwaltungsverfahren eine nicht zu unterschätzende Handhabe bot. Aber all das half nicht: Rom ging doch an seinen Latifundien zugrunde, die Provinz wurde immer weniger ein Zusammenschluß freier Gemeinwesen und noch viel weniger selbst ein solches. Sie wurde und blieb ein lebloser Verwaltungsbezirk in den Händen der Provinzialstatthalter, trotz der Versuche der Kaiser seit Augustus durch Einrichtung eines provinziellen Kaiserkults der Provinz das Leben eines Selbstverwaltungskörpers einzuhauchen oder mit anderen Worten: aus der provincia eine Nation (ἔθνος) zu machen (Ramsay, Cities of St. Paul 1907, p. 70). Alles umsonst.

Anders die Entwicklung des britischen Weltreichs, trotz des formal-juristisch gleichen Ausgangspunktes. Auch England sucht sich die neuerworbenen, durch See getrennten Gebiete in Form des Obereigentums anzugliedern. Nur war es jetzt feudalrechtliches Eigentum. So werden die Kanalinseln dem englischen König schon im Mittelalter lehenshörig. Irland wird in dieser Form, ja noch im 17. Jahrhundert, als Lehensgut der englischen Krone (durch den Oberrichter Davies: s. mein englisches Staatsrecht I, S. 188) betrachtet und unter englische Magnaten ausgeteilt. Auch die jenseits des Ozeans gewonnenen Kolonien in Amerika werden vom König nach Lehensrecht besessen (s. Posonall, Administration of Colonies 4. ed. 1768, p. 56—65) und wie Lehen vergeben, so namentlich im Süden (Virginia, Maryland). Aber auch die Charter der Plymouth Company von 1620 galt nach Art einer Lehensurkunde der Company als Vasall der Krone, »Land zu besitzen wie in Abhängigkeit von dem Manor von East Greenwich in free and common socage«, welch letzterer Ausdruck allerdings die Freiheit von Heerfahrt und militärischem Lehensaufgebot enthielt. Aber Maryland und Virginia wurden nach Art echter militärischer Lehne (in capite) ausgeteilt, ja der König behielt sich als Bodenherr und Obereigentümer das Recht vor, Lehen zu verleihen, ohne an die Schranken des englischen Lehensrechts gebunden zu sein, wie sie das Statute Quia Emptores vorschrieb (»anything in the Statute of "Quia Emptores" to the contrary notwithstanding«). Aber trotz dieser privatrechtlichen Verankerung des Provinzialbodens, die wir anfangs auch im britischen Weltreich finden, sehen wir diese im Laufe der Zeit abfallen. Wir finden, daß dieses sog. proprietary government verschwindet, daß aus der alten Umhüllung heute nur wenig Fetzen übrigbleiben: z. B. die, daß der König als Treuhänder das Kolonialvermögen innehält, daß die Appellationsgerichtsbarkeit der Kolonien an das Privy Council, erwachsen aus der alten Lehenskurie, noch läuft, mitunter in Formen, wie sie nur die doléances des mittelalterlichen Lehensbarons kennt, daß schließlich der mittelalterliche Grundsatz der apprisio gilt, wonach kein Vasall ohne Genehmigung des Lehensherrn für diesen Erwerbungen von Grund und Boden machen darf. Aber das sind nur unbedeu-

tende Überreste der ehemaligen privatrechtlichen Verankerung des Provinzialbodens. Diese ist heute längst vergessen. Die englischen Kolonien sind im Gegensatze zu den römischen Provinzen nicht leblose Verwaltungsbezirke, sondern werdende oder gewordene Gemeinwesen. Was ist der Grund dieser verschiedenen Entwicklung im britischen und römischen Weltreich? Wir werden sie im folgenden kennenlernen und heben hier bloß zwei hervor, welche in verschiedenen juristischen Formen Ausdruck gefunden haben: der eine Grund — und zwar der Hauptgrund — ist, daß die Römer die Verschiedenheit ihrer Kolonien in privatrechtlichen Unterscheidungen auswirken ließen, die Engländer in öffentlichrechtlichen, daß ferner die Römer notgedrungen die Entwicklung von kaiserlichen und privaten Gutsherrschaften förderten, welche den möglichen Selbstverwaltungskörpern, den Munizipien und civitates, schließlich das Lebenslicht ausbliesen, daß die friedlichen Erstsiedlungen der Römer in fremden Ländern, die conventus, auch nur privatrechtliche Vorteile boten, nicht aber wie die englischen plantations oder settlements, politische Rechte förderten, so daß schließlich diese conventus ganz verfielen oder in die immer schwächeren Munizipien und civitates aufgingen, während ihr Gegenbild, die englischen plantations und settlements, zu mächtig aufblühenden Gemeinwesen wurden, getragen von dem Satz, daß common law das »Geburtsrecht« jedes Engländers sei, und dem anderen Satz von der Selbstbesteuerung jedes Engländers durch eigenen Willen. Aber selbst dort, wo freie Besiedlung durch freie weiße Arbeit nicht möglich ist, verhindert das parlamentarische Regime in London, daß die englische Kolonie bloß Gutshof des Königs oder seine Domäne wird und daß er, gestützt auf solche Kolonien, die Parlamentsherrschaft breche. So entwickelt sich selbst die unterste Gruppe der englischen Kolonie, die Crown Colony, niemals zur Provincia Cäsaris.

I. Dominium populi Romani und die Beseitigung des sog. proprietory government in den englischen Kolonien: röm. saltus gegen engl. lokale Selbstverwaltung.

1. Die Rechtsauffassung der Römer, daß der Provinzialboden im Eigentum des römischen Volkes stehe, hat

eine doppelte Wurzel. Seit altersher bestand bei ihnen die Auffassung, daß dieses Eigentum an dem Boden der unterworfenen Völker ein Ausfluß des Sieger- und Beuterechts sei und eine Folge der vorbehaltslosen Unterwerfung unter den Sieger, der deditio. Diese auch von den römischen Juristen formulierte theoretische Begründung des Bodeneigentums am Gebiet der Unterworfenen genügte, solange Rom nur einzelne Gemeinden als Gegner hatte. Von dem Zeitpunkte aber, als es mit großen territorialen Reichen, wie Karthago und Sizilien, zusammenstieß und nun auch besiegte Städte mit ihrem Territorium zu seinem Eigentum erklärte, konnte die alte Formulierung und Stützung auf das Beuterecht nicht mehr genügen. Hier kam eine andere Rechtsvorstellung zu Hilfe, die von den hellenistischen Herrschern des Ostens und Siziliens ausgebildet worden war: nämlich die von dem Bodeneigentum des Königs, der χώρα βασιλική, die als Kampfmittel gegen das von diesen Herrschern meist angetroffene Dynasten- und feudalständische Wesen ausgebildet worden war. Hand in Hand damit ging eine Wirtschaftspolitik der hellenistischen Könige, welche den Boden der feudalen Herren entweder den Städten zuweisen oder zur Königsdomäne umgestalten wollte, wie in Kleinasien durch die Seleukiden, oder, wie in Ägypten, nur Königsdomäne herausbilden wollte, oder, wie in Sizilien, nur Städte förderte. Im Vergleich zur griechischen Polis betonten die hellenistischen Monarchen das souveräne Recht auf das ganze Land, und wo sie die Königsdomäne im Gegensatz zu Städten aufrechterhalten wollten oder mußten, bemühten sie sich, der darauf angesiedelten Klasse von halbfreien Arbeitern als Königsbauern eine bevorzugte und gesicherte Lebenshaltung zu gewähren und Kleinbesitz zu fördern. Für die von den hellenistischen Herrschern befolgte Politik ist so der Schein eines Staatssozialismus in der Geschichte der politischen Theorien erhalten, so namentlich in dem von Diodor (V, 45 f.) geschilderten panchaischen Staat des Euhemeros: Es gibt hier kein Privateigentum an Grund und Boden, ausgenommen an Garten und Haus. Die Bauern, welche den Acker bestellen, haben kein Anrecht auf die Früchte, vielmehr gehören diese dem Ganzen (dem Staat). Setzt man an Stelle dieses den König, so hat man einen getreuen Spiegel

der Agrarverhältnisse des ptolomäischen Ägypten (Rostowzew a. a. O.).

Die Römer rückten nach der Eroberung der östlichen Gebietsteile ganz in die Rechtsstellung der hellenistischen Könige. Die Königsdomäne wurde ager publicus populi Romani. Aber auch das vorgefundene Stadt- und Tempelterritorium wurde als Bodeneigentum des römischen Volkes in Nachfolge des hellenistischen Herrschers mit einer einheitlichen Steuer, der decuma, belegt. Die Ausnutzung des ager publicus erfolgte entweder durch Vergebung einzelner Grundstücke in kurz- oder langdauernde Pacht an Publikanen, oder es wurde später, seit der Publikaneneinfluß unter Cäsar verschwand, der ager publicus förmlich an Private ausverkauft oder von den Triumvirn entweder in eigene Hände gebracht oder an Freunde verschenkt. Ja, es kam sogar der Rückfall in die Feudalzeit, die vor den hellenistischen Herrschern bestanden hatte, vor. Man versuchte, und dies tat besonders Pompejus, durch Vermittlung heimischer Dynasten (auch Tempelkönige) den ager publicus zu verwalten und wirtschaftlich zu ordnen, um ihn dann (nach Städtegründung) in ein Stadtterritorium zu verwandeln. Kurz, es greift in den letzten Tagen der Republik eine Feudalisierung durch. Die damals mächtigen Familien der römischen Oligarchie suchten ihre Klientel aus dem Stadt- und Staatsdomänenbesitz zu versorgen. Die auf der von ihnen erworbenen Staatsdomäne angesiedelten Kolonisten verwandelten sich in feudale Heere einzelner Familienhäupter. »Daß dies hauptsächlich in Italien geschieht, wie die Geschichte der Bürgerkriege zeigt, ist selbstverständlich: Italien gab die besten Wehrkräfte; aber die Geschichte der Kriege, wie der afrikanische und hispanische unter Cäsar und der sizilische des Sextus Pompeius, bezeugt, daß es kein Unsinn war, wenn der größte der Teilkönige Roms, Pompeius, sagte, er brauchte nur in die Erde zu stampfen, um Legionen zu erzeugen« (Rostowzew). Nach dem Fall des Pompeius waren zwar diese Teilkönige politisch tot, aber wirtschaftlich noch lange nicht. Gerade von hier aus drohte dem Prinzipat die größte Gefahr. Es mußte sich bemühen, der wirtschaftlichen Macht des großen Privatoikos ein wirksames Gegengewicht zu schaffen in Gestalt eines kaiserlichen Oikos, der dann in den Staatsoikos

übergehen konnte. Das Gegengewicht mußte also eine starke Domäne der regierenden Familie sein, umgeben von einem Kreise der Oiken von Freunden und politischen Anhängern. Aber auch dies letztere konnte nur eine vorübergehende Maßregel sein. Wer bürgte dafür, daß nicht die Söhne der Anhänger politische Feinde wurden? Also nur die Kaiserdomäne war die Rettung, und die großen Konfiskationen unter Tiberius, Caligula, Claudius und Nero das Mittel.

Diese Oiken waren extraterritorial, d. h. außerhalb eines städtischen Territoriums, sie waren saltus, große Gutshöfe, quasi-municipal, mit eigener Villa, dem Herrenhof und Wirtschaftsgebäuden, Salland und an Kolonen ausgetanem Domanialland, verwaltet aber von Mittelmännern, conductores, da die Eigentümer in der Regel auf ihrer Domäne nicht wohnten. Sie haben zwar keine Patrimonialgerichtsbarkeit, aber sonst sind sie von aller Munizipalgerichtsbarkeit und allen Munizipallasten eximiert: auf den Gutshöfen konnten eigene Wochenmärkte entstehen, die Steuern wurden von dem Gutsinhaber direkt an den Statthalter abgeführt; die Kurialen der Nachbarstadt, die für die Erhebung der auf den Stadtäckern lastenden Steuer verantwortlich waren, hatten auf dem saltus nichts zu tun. Später bekamen einzelne von den Besitzern der saltus die sog. Autopragia als persönliches Privileg: das Recht der Selbstbesteuerung. Die Grundherrschaften hatten häufig das Recht, von der Rekrutengestellung frei zu sein und nur eine Ablösung dafür zu leisten. Kurz, all diese Ausnahmestellung war genügend, um ihre Extraterritorialität gegenüber Munizipien aufrechtzuerhalten, so daß Frontin an der berühmten Stelle seines Buches »de controversia agrorum« (I, 53, 3 ed. Lachmann) sagen kann:

Inter res publicas et privatos non facile tales in Italia controversiae moventur sed frequenter in provinciis, praecipue in Africa ubi saltus non minores habent privati quam respublicae territoria quin immo multis saltus longe maiores sunt territoriis: habent autem in saltibus privati non exiguum populum plebeium et vicos circa villam in modum municipiorum.

Es wäre nur natürlich gewesen, wenn die Kaiser nun die Bändigung dieser Grundherrschaften nach Seleukidenart durch

Zuschreibung der Saltusterritorien an Stadtterritorien vorgenommen hätten. Allein dazu reichten die Kräfte der schwachgewordenen Städte nicht aus; auch waren gerade in den Provinzen nicht immer ausreichende Munizipalbildungen vorhanden, manche waren dazu schon übermäßig mit Territorium ausgestattet; schließlich wäre die Senatskontrolle in diesem Falle gesteigert worden, da die Einkünfte der Stadt jedenfalls in jeder proconsularis in den Bereich der senatorischen Administration fielen. Dies hätte dann immer ein Zusammenwirken des kaiserlichen Prokurators und des Prokonsuls notwendig gemacht (Rostowzew 292 f. A.), was die Politik der Kaiser vermeiden wollte. Sie verwandelten lieber die Konfiskationen in kaiserliche Domänen. Daraus ergab sich für sie, als vornehmes Erbteil der hellenistischen Könige, die besondere Fürsorge für die Kolonenbauern auf den Domanialgütern, die nun zunächst nach der bevorzugten Art der hellenistischen Königsbauern (laoi basilikoi) behandelt wurden. Der kaiserliche Prokurator und seine Gehilfen kontrollierten den zum Halbbeamten gewordenen Domänenpächter im Verhältnis zu der kleinbäuerlichen Bevölkerung. Eine besondere Jurisdiktion hatten diese kaiserlichen Beamten, die sich zunächst an die für die kaiserliche Domäne bestehende lex dicta halten und nur landwirtschaftliche Verhältnisse regeln sollten. Aber diese Jurisdiktion, die im römischen Staatsrecht keine Begründung fand, sondern ihre Wurzel nur in dem extramunizipalen Bodeneigentum des Kaisers fand, als nur in privatrechtlicher Verankerung öffentlichrechtlicher Verhältnisse, beschränkte sich nicht darauf, sondern griff auch in andere als wirtschaftliche Beziehungen über. Der Prokurator war für das Leben dieser Kolonen die einzig bedeutsame Instanz, denn der Weg zum allmächtigen Herrn, dem Kaiser, war weit und umständlich. Dazu hatte der Prokurator es in seiner Hand, die ursprünglich gemessenen Frohnden der Kolonen zugunsten des Domänialpächters, mit dem er gewöhnlich unter einer Decke spielte, in ungemessene Frohnden zu verwandeln. Infolge der extramunizipalen Stellung der Domänen und als Begleiterscheinung der Prokuratorenjurisdiktion entwickelte sich auf den Domänen ein eigenes »Selbstverwaltungsleben« der Kolonenbauern. Sie lebten gewissermaßen in Gemein-

wesen, die nur nach außen wie Eigentum, aber Privateigentum des Kaisers, erschienen. So war es auch schon in der hellenistischen Zeit, wo die komai auf der Königsdomäne eine Art Selbstverwaltung führten, die das Leben der Königsbauern im Vergleich zu dem der Städter als ein beneidenswertes erscheinen ließ. Ähnlich auch in der Kaiserzeit, namentlich unter den guten Kaisern, Trajan, Hadrian, Alexander Severus. Diese Kaiser hatten auch wohl die schöne Absicht, die Mittelmänner auf den kaiserlichen Domänen ganz zu beseitigen und das hier schlummernde Selbstverwaltungsgefühl der Kleinbauern durch direkte Beziehungen zwischen Kolonen und kaiserlichen Beamten zu stärken. Mit einem Schlage wäre damals die Eigentumshülle, also die privatrechtliche Verankerung des öffentlichen Koloniallebens gefallen und damit der Weg beschritten worden, den erst das Mittelalter ging, als es die unfreien Bauern infolge der Nachbarschaft freier Städte zu freien Bauern machte. Warum konnte dies den guten Kaisern der Römerzeit nicht gelingen? Sie konnten ihr Ziel, die Schaffung eines bäuerlichen Kleinbesitzes, nicht erreichen, weil sie den Großbesitz nicht entbehren konnten. Das römische Reich wuchs politisch schneller als seine Kulturentwicklung. Der kleinere Teil des Reiches war in Stadtterritorien zusammengefaßt. Wir haben oben die Gründe dargetan, weshalb namentlich die Anlage von Binnenstädten nicht glücken wollte. »Auf wenige wirklich entwickelte Territorien des Ostens und Westens, wie Italien, Griechenland, einige Teile Kleinasiens, Ägypten, einige Teile Syriens und Mesopotamiens, vielleicht auch Gallien und teilweise Spanien und Afrika, kamen kolossale Strecken barbarischen Landes, welches, um mit dem übrigen Reiche ein Leben leben zu können, um nicht nur Ballast, sondern wirklicher Reichsteil zu werden, kolossaler kolonisatorischer Kräfte und kolossaler Mittel zur Beschützung und zur Kulturbarmachung bedurfte: man denke nur an ein geregeltes Wege- und Grenzsystem mit den Wällen und Befestigungen, man denke an das Heer! Man stelle sich die kolossale Arbeit vor, welche in den Donauprovinzen, in Germanien, in Britannien, in den inneren Teilen Spaniens, im südlichen und westlichen Afrika, im Pontos, Kappadokien und dem nördlichen Syrien zu leisten war und welche haupt-

sächlich durch die römischen Soldaten fast ohne Hilfe seitens der einheimischen Bevölkerung, welche gering an Zahl und niedrig in der Kultur, durch die Soldaten, Beamten, negotiatores in das geregelte wirtschaftliche und kulturelle Leben erst allmählich hineingezogen werden mußten, auch geleistet wurde! Die sinkende nationale Kraft des Hellenentums und der Italiker reichte dazu nicht aus und wurde direkt durch die Neuländer ausgesogen. Auch die wirtschaftlichen Kräfte waren der Aufgabe nicht gewachsen. Das Reich mußte verarmen, weil von den wirtschaftlich entwickelten Teilen desselben zuviel gefordert werden mußte« (Rostowzew). Griechenland war nach den Zeiten Alexanders ausgesogen, Italien und der Osten in der Kaiserzeit durch den barbarischen Westen. Um nun diese Kulturprobleme, die der Westen namentlich aufgab, auch nur einigermaßen in Angriff zu nehmen, bedurfte es der Großpachten und nicht des Kleinbesitzes. Vor allem waren die Großpächter und Mittelmänner die wirklich geeigneten Werkzeuge der Steuer- und Vectigalieneintreibung. Man mußte mit den Pächtern glimpflich umgehen, um aus den Kolonen immer mehr Geld auspressen zu können. Dazu waren die Großpächter bei weitem eher in der Lage, das für den Wegebau und die Urbarmachung des Landes nötige Geld aufzubringen. Kleinbauernarbeit ist zwar intensiver, aber auch viel langsamer bei Erschließung unwirtlichen Landes. Je mehr aber Land urbar gemacht wurde, desto mehr Steuereinheiten wurden der römischen Finanzverwaltung erschlossen. So war der Staat genötigt, schließlich doch auf die früher bekämpften Privatoiken zurückzugreifen. Ihre jetzigen Träger waren schon längst nicht mehr Feinde des Prinzipats oder oppositionslustig, selbst wenn sie dem Senatorenstand angehörten. Sie hatten mit der Kaiseridee schon längst Frieden gemacht und waren nunmehr eine kaiserliche Aristokratie. Die früheren Mittelmänner, reiche Emporkömmlinge, kaiserliche Freigelassene u. dgl. hatten sich als Domänenpächter der kaiserlichen Domänen die nötigen Geldmittel zusammengescharrt, um bald in enger Verbindung mit den kaiserlichen Prokuratoren einen eigenen Stand berufsmäßiger Ausbeuter der Kolonen darzustellen. Es war nur ein kleiner Schritt, der seit dem 3. und namentlich 4. Jahrhundert auch gemacht

wurde, um aus diesem Pächterstande einen Erbpächterstand mit definitiven Besitzrechten zu schaffen.

Der alte Privatsaltus kam wieder zu Ehren, die Gutsherrschaft, die ja nie ausgestorben war. Jetzt aber ausgerüstet mit Rechten, die man der kaiserlichen Domanialverwaltung, als Muster, nachahmend, in Anspruch nahm: Patrimonialgerichtsbarkeit u. dgl. m. Und wie die kaiserliche Domänenverwaltung in Konkurrenz mit den öffentlich- und staatsrechtlich gegründeten Munizipalinstanzen, ja mit der Reichsinstanz des Senats den Gemeingeist dem Reiche und dem Munizipium ausgeblasen hatte, so machten es jetzt die großen Grundherrschaften, gestützt auf das sog. patrocinium, mit dem Kaisertum. Mit Hilfe dieses Instituts wurde nicht nur die kaiserliche Gewalt kraftlos gemacht, sondern so wurden auch die letzten Reste lokaler Selbstverwaltung, wie sie in den Munizipien und den kaiserlichen Domänendörfern noch bestanden, vernichtet.

Zunächst besteht das gutsherrliche Verhältnis des patrocinium darin, daß die städtischen Steuerschuldner sich direkt in das gutsherrliche Klientelverhältnis begeben. Anders und umgekehrt wie im Mittelalter, wo der Aufenthalt in der Stadt frei macht, gilt hier im byzantinischen Römerreich der Satz: »Landluft macht frei«. Durch diese Klientel hofften sich die Städter, die sich ohnehin schon in gedrückter Lage befanden, zwei Instanzen, der Stadt und dem Kaiser, steuern zu müssen, dadurch zu entziehen, daß sie wenigstens bloß von einem Machthaber, dem Grundherrn, in dessen Gewalt sie sich begaben, abhängig wurden. Ein ähnliches Motiv lag vor, wenn sie sich aus der domänialen Kome oder Metrokomia in den Bereich der privaten Grundherrschaft flüchteten. Die Städte litten nicht wenig darunter, und der Codex Theodosianus sowie das Gesetzbuch Justinians wissen nicht wenig über diese Verwandlung öffentlicher Steuergewalt in privatrechtliche Frohnherrschaft zu klagen. Berühmt ist die Stelle im Codex Theodosianus (11, 24, 6): Der Staat will seinen Frieden machen mit all den Patronen, welche vor einem bestimmten Zeitpunkte ihre Klienten von anderswo zugelassen und als Kolonen angenommen haben. »Aber alle die Grundherrschaften, welche bis zu dem genannten Zeitpunkte in ihrem jetzigen Zustande

eingerichtet worden sind, sollen bei ihren Besitzern verbleiben, wenn diese im Einklang mit dem hergebrachten Zensus klar und deutlich in gebührender Proportion die öffentlichen Lasten und Liturgien übernahmen, wie sie die früher durch Solidarhaft verbundenen Kolonen auf den Staatsdomänen zu leisten pflegten. Die Metrokomiae sollen fortbestehen unter ungeschwächter öffentlicher Gewalt, und niemand soll es versuchen, sie zu besitzen, noch irgendetwas in ihnen, es wäre denn, daß dieser Besitz vor dem obengenannten Zeitpunkt zweifelsfrei begonnen (»Possessiones autem adhuc in suo statu constitutae penes priores possessores residebunt, si pro antiquitate census functiones publicas et liturgos, quos homologi coloni praestari noscuntur, pro rata sunt absue dubio cognituri. Metrocomiae vero in publico jure et integro perdurabunt, nec quisquam eas vel aliquid in his possidere temptaverit, nisi qui ante consulatum praefinitum coeperit procul dubio possidere. . . .«). So mußte der Staat mit den Grundherren seinen Frieden suchen und die öffentliche Gewalt, das publicum jus, in privatrechtliche Gewalt erstarren lassen, um wenigstens einen Rest von öffentlicher Gewalt aufrechtzuerhalten. Aber für wie lange?! Immer mehr wuchs das privatum jus der Grundherrschaften und umrankte und umwucherte die öffentliche Gewalt, um sie und die Ansätze von lokaler Selbstverwaltung in Stadt und Land zu ersticken. Schon Hygin hat im 2. Jahrhundert das Schreckbild der Grundherrschaften, die Roms kolonialen Gemeingeist zu vernichten drohten, an die Wand gemalt: ut in totum privati juris essent nec ullam coloniae munificentiam deberent, et essent in solo populi Romani.

Im 4. und 5. Jahrhundert waren diese Worte in Erfüllung gegangen!

2. England zeigt hingegen in seinem Weltreich ein anderes Bild: frisch pulsierendes koloniales Leben, koloniale Selbstverwaltung! Und doch war der Ausgangspunkt in unserer Frage der gleiche: eine privatrechtliche Verankerung des Kolonialbodens an das Mutterland.

Während nun der Süden der englischen Besiedlung Amerikas die nämlichen Züge aufweist wie die Kolonialentwicklung im römischen Reich: große Latifundien, bestellt durch

unfreie Weiße und durch Sklavenarbeit, zeigt der Norden agrarischen Kleinbesitz und freie Arbeit auf. Die Folge davon war, daß im Süden die Selbstverwaltung der Kommunen nicht erstehen wollte, während sie im Norden üppig blühte.

Zur Zeit der Unabhängigkeitserklärung zählt Massachusetts einschließlich Maines 210000 weiße Bewohner und 200 towns. Deren Verfassung beschreibt ein Zeitgenosse (Gordon, Hist. of Independence of U. St. I 262, cit. von Hosmer a. a. O.): »Jedes town ist eine verkörperte Republik. Die Älterleute der Gemeinde berufen aus eigener Initiative oder auf Veranlassung einer bestimmten Zahl von Gemeindemitgliedern eine Versammlung des town ein. Die Einladung hierzu enthält die Tagesordnung und kein anderer Gegenstand darf beraten werden. Alle Bewohner werden aufgefordert, zu erscheinen. Diejenigen, die erscheinen, höchstens ein Viertel oder ein Zehntel aller, können Beschlüsse für die übrigen fassen. Jedes Mitglied hat gleiches Recht und gleiche Freiheit, seine Meinung zu äußern und wird nicht mundtot gemacht durch Einschüchterung seitens eines reicheren Gemeindemitglieds. Jeder Freimann oder Freibauer gibt seine Stimme nach freiem Belieben ab und jede Stimme wiegt gleichviel, mag sie die des angesehensten oder des niedrigsten Gemeindemitglieds sein.« In Virginien findet man zweifellos Ordnung, aber es gab hier um die Zeit des Abfalls von England bloß 173000 Weiße gegen 120000 Schwarze. In der Küstenlandschaft, der Tidewaterregion, herrscht als Spitze der Gesellschaft eine Aristokratie der Landmagnaten, ganz wie im zeitgenössischen England. Primogenitur war hier im Süden die Erbfolgeordnung, die in Neuengland von den Puritanern schon längst beseitigt war. Dagegen kam es in Virginia als Regel vor, daß der gewöhnlich mehrere tausend Acres umfassende Grundbesitz auf den ältesten Sohn überging, während seine Brüder und Schwestern kaum bedacht, gewöhnlich leer aus der Erbschaft gingen. Freilich kommen zwischen den Großgrundbesitzern auch Kleinbesitzer vor, verstärkt durch die Neuzugewanderten, die später nach der Aufteilung des Landes hinübergekommen waren. Aber politisch spielten sie eine ebenso geringe Rolle, wie die deutschen Lutheraner und die protestantischen Iren, die das Landinnere gegen räuberische

Einfälle der Indianerstämme zu verteidigen hatten. Diese Gesellschaftsstruktur war Virginien ebenso eigentümlich wie Maryland, Carolina, Pennsylvania u. a. sog. Middle Colonies, z. B. dem von Holländern zuerst besiedelten New York. Sie war die notwendige Folge der Tatsache, daß diese Kolonien vorwiegend nach Feudalrecht ausgeteilt wurden. Wir wollen als typisches Beispiel die Verwaltungseinteilung von Südcarolina nehmen, wie sie die Fundamental Constitutions von 1669 aufstellen. Vorausgeschickt sei, daß das ganze Land an sieben englische Magnaten ausgeteilt war, die gar nicht daran dachten, ihre Londoner Behaglichkeit gegen das mühevolle Kolonialleben einzutauschen. Es waren dies die Edelleute: der Earl of Clarendon, der berühmte Vertraute Karls II., der Genosse seines französischen Exils, der General Monk, der Earl of Craven, Lord Ashley (später Earl of Shaftesbury), Sir G. Carteret, Lord Berkeley und Sir F. Colleton. Die Vergabung war zwar »in free and common socage«, d. h. feudalrechtlich, aber ohne militärische Verpflichtungen, insbesondere feudalen Heerbann, und mit »allen Rechten, wie sie der Bischof von Durham besessen« hatte. Das letztere bedeutet, daß ihnen die Rechte der Pfalzgrafen — wie dem Bischof von Durham bis zum 16. Jahrhundert — zustanden: insbesondere das Recht, Gerichte aller Art einzurichten und Richter zu bestellen mit Gerichts- und Verwaltungsbann, Truppen im eigenen Namen auszuheben, lehensrechtliche Subsidien einzuheben, Münzen zu schlagen, Blutbann auszuüben, Parlamente abzuhalten, Korporationen zu begründen, Adelserhöhung vorzunehmen und Heimfallsrecht auszuüben. Dementsprechend wurde die Gebietseinteilung vorgenommen: Das Land wurde in Grafschaften eingeteilt. Jede Grafschaft sollte 384000 Acres umfassen und zerfiel in 8 Seigneurien, 8 Baronien und 24 Kolonien. Jeder der ursprünglich Belehnten, der Proprietors, sollte eine Seigneurie erhalten. Jede Baronie sollte aufgeteilt werden zwischen einem sog. Landgrafen und zwei Caziken; die Kolonien sollten unter das gemeine Volk aufgeteilt werden. Landgrafen und Caziken sollten, vom Proprietor-Seigneur bestellt, selbst einen Erbadel bilden. Ein Siedler, der zu einem Grundbesitz von 3—12000 Acres gelangte, sollte Rittergutsbesitzer (Inhaber eines manor) werden. Wenngleich dieser Plan der

Verwaltungseinteilung niemals zur Ausführung gelangte, so zeigt er doch deutlich, wie die Besiedlung in aristokratisch-feudalen Formen gedacht und tatsächlich ausgeführt wurde.

Dazu kam das wirtschaftliche Moment, daß namentlich die Südkolonien zum Plantagenbau von der Natur direkt gezwungen wurden. In Virginia ruhte die ganze Wirtschafts- und Gesellschaftsstruktur auf dem Tabakplantagenbau. Die auf Einzelhöfe schon von vornherein angelegte feudalrechtliche Landzuweisung schloß die Siedlung in Form kompakten Kleinbesitzes deshalb aus und machte das neuenglisch-puritanische Siedlungssystem, wie wir es oben (S. 84 f) geschildert haben, unmöglich. Solange man die Schwarzen nicht in großen Mengen importierte, was erst seit Beginn des 18. Jahrhunderts erfolgte, sah man sich zur Heranziehung weißer Arbeitskräfte genötigt, die man vorwiegend zwangsweise aus dem Mutterlande importierte. Zum Teile waren es die Armenhäuser und Gefängnisse, die auf diese Weise ihre Bevölkerung an die Kolonien abgaben, zum Teil griff man zu dem brutalen Mittel des Betrinkens und Hinwegschaffens auf bereitliegenden Schiffen, wobei Damen der englischen Gesellschaft dieses »spiriting«, natürlich gegen Entlohnung, hilfreich unterstützten. Schließlich gab es auch freiwillige Auswanderer, die sich auf gewisse Zeit (mittelst indenture) verdingten, ähnlich wie heute die indischen Kulis (s. oben S. 26 f.), aber mit geringerer Kenntnis des traurigen Loses, das ihrer in der Ferne harrte. Gewöhnlich war der Dienstvertrag auf höchstens 7 Jahre abgeschlossen. Die Rechtsbeziehungen zwischen der Herrschaft und dem Arbeiter richteten sich formell nach dem Vertrag, materiell nach der allmächtigen »Gewohnheit«, die, wie wir sahen, auch im römischen Kolonat eine Rolle spielte. Der Arbeiter hatte, wie der römische Kolone, einen Anspruch auf Unterstützung und Schutz seines Herrn, aber allmählich verwischte sich der Unterschied zwischen den rein persönlichen und den materiellen Beziehungen wie beim römischen Kolonate, und es wuchs die Anschauung heran, daß der Arbeiter auch »Eigentum« seines Herrn sei. Deshalb bezeichnen die amerikanischen Wirtschaftshistoriker das Verhältnis als »white servitude«, weiße Sklaverei. Das wurde durch die gemeinsame Arbeit der gemieteten Weißen mit den Schwarzen besonders geför-

dert. Der Weiße arbeitete an der Seite des Schwarzen auf dem Tabakfelde der Plantage, unter der Aufsicht des Sklavenaufsehers. Je mehr der Sklavenimport anwuchs, desto eher wurde es zwar möglich, die weiße Arbeit für besonders qualifizierte Werke vorzubehalten. Auch hörte dann der Zwang auf, mit den Schwarzen zusammen in den Arbeitskompanien aufzumarschieren oder in der gemeinschaftlichen Arbeiterkaserne zu leben. Viele weiße Arbeit absorbierte auch der gutsherrliche Oikos, der ähnlich wie der römische eine große Arbeitsteilung, besser ausgedrückt Spezialisierung, kannte. Das und die dem Freien angeborenen Eigenschaften des Selbstbewußtseins haben vielleicht die Kluft zwischen weißer und farbiger Arbeit niemals ganz überbrücken lassen. Aber einerseits bestand der größere Teil der weißen Arbeiter aus überschüssigem Gesindel, das man in der Heimat mit Vergnügen losgeworden war, anderseits war der Rechtsschutz, der den weißen Sklaven zu Gebote stand, beinahe ebenso prekär, wie der der Schwarzen. Unter solchen Verhältnissen kam diese Mietlingsarbeit in bösen Leumund. Eine Klasse von Arbeitern, Abstämmlingen der Importierten, wuchs heran, die wegen ihrer Armut niemals Grundbesitzer, sondern immer Landarbeiter sein mußten, wenn sie es nicht vorzogen, diese tatsächlichen Sklavenbande abzuschütteln und sich — was auch geschah — in der Wildnis als Räuber oder Squatters herumzutreiben.

Deshalb will die lokale Selbstverwaltung in den Südstaaten vor dem Abfall nicht gedeihen. Während in Neuengland schon das Zusammenwohnen im engen Nachbarverband des town eine Zusammenarbeit wie in der Landwirtschaft, so auch im politischen Leben notwendig machte, hinderte das Isolierungssystem der Plantage und die Einzelhofwirtschaft Ähnliches in den Südstaaten. Nach der gleichen Richtung führte die Tatsache, daß die aristokratisch-ständische Gliederung der Gesellschaft in den Südstaaten ein auf Gleichheit abgestelltes Zusammenarbeiten im lokalen Nachbarverband ebenso unmöglich machte, wie ein richtiges Parlamentsleben. Denn das »Haus der Bürger«, das Parlament von Virginia, war nur eine Versammlung der großen Grundbesitzer, die egoistisch auf ihre Rechte dem Mutterlande gegenüber nicht

verzichten wollten, aber egoistisch auch das Gemeinwohl der Kolonie nur nach ihren Sonderinteressen maßen. Die aus weißen Arbeitern und Schwarzen bestehende Unterschicht hatte am politischen Leben gar kein Interesse und keinen Anteil.

Dementsprechend war die lokale Selbstverwaltung in den Südstaaten und auch in den Mittelkolonien (Pennsylvanien, Maryland, New York) ganz unentwickelt. Gegenüber den 200 towns von Massachusetts gab es in Virginia vor der Unabhängigkeitserklärung nur wenig Selbstverwaltung lokaler Art. Norfolk mit etwa 7000 Einwohnern ist der einzige Platz von Bedeutung. Williamsburgh hat nur als Tagungsort des Virginiaparlaments einige Bedeutung. Die Gesamtbevölkerung Virginias lebt zerstreut durch die dünnbesiedelten und ausgedehnten Grafschaften, mit keinen größeren Sammelpunkten, als dem Gutshause des Plantagenbesitzers. Von Industrie ist keine Rede, auch der Handelsstand unentwickelt. Jede größere Plantage soll ihre Zufahrt zur See haben. Das ist wegen des Tabaks, als Stapelartikel, nötig. Das Mittel hierzu bieten die großen Ströme, welche von der Chesapeak-Bay aus den Zutritt ins Innere vermitteln. Jeder Gutshof hat so seine eigene Werft und sein Warenhaus. Dahin bringen die schwarzen und weißen Sklaven zur Herbstzeit das Erträgnis der Tabakplantage, während die englischen und amerikanischen Schiffe, beladen mit Importwaren, die gegen Tabak ausgetauscht werden sollen, ebendort bereit liegen, um den Tabak aufzuladen und fortzuführen. Vielleicht etwas größere Betriebstechnik, aber im großen ganzen das typische Bild des römischen Oikos. Das war kein Boden für lokale Selbstverwaltung. Der große Gutshof ließ sie hier ebensowenig wie im römischen Kolonialreich aufkommen. Typisch ist deshalb für den Süden, daß er in einer Pseudoselbstverwaltung kirchlich-weltlicher Art, mit parish, hundred und county nur die altenglische, damals in der Heimat vorherrschende Squirearchie, d. h. Kleinadel- und die Farmervorherrschaft, zu wiederholen verstand, während Neuengland allein wahre Lokalverwaltung in seinen towns entwickelte.

In Altengland waren die Lokalangelegenheiten damals vorwiegend in den Händen des Kirchspiels, das im Anschlusse

an die Armenpflege seit dem Armengesetz Elisabeths auch eine umfassende sozialpolitische Gesetzgebung auszuführen hatte. Die Organe waren, außer der zuletzt nur durch Selbstergänzung zusammengesetzten Vestry, noch die Kirchenverwalter, church wardens, welche dem angesehenen Grundbesitz entnommen wurden und gewissermaßen die ausführenden Organe waren, daneben die Armenaufseher, der Gemeindebüttel u. a. m. Der Pastor war gewissermaßen der spiritus rector des ganzen Gemeinwesens, das beileibe nicht mehr als einen kleinen Ausschnitt der lokalen Selbstverwaltung besorgte. Geleitet wurde diese in der Hauptsache durch die allmächtigen Friedensrichter der Grafschaft mit dem Leutnant der Grafschaft, dem Befehlshaber der Grafschaftsmiliz an der Spitze. Diese Friedensrichter, der landed gentry (dem Kleinadel) entnommen, regierten in ihren Vierteljahrssitzungen die gesamte ländliche Selbstverwaltung. Sie versahen ihr Amt als Ehrenamt und wurden von der Krone bestellt. Die Grafschaft zerfiel in Abteilungen für Polizeizwecke, hundreds genannt, in welchen kleinere Abteilungen von Grafschaftsrichtern zusammenarbeiteten, um in sog. special sessions das Verwaltungsgeschäft zu wiederholen, das die Vierteljahrssitzungen für die ganze Grafschaft besorgten.

Nun, dieses Vorbild wurde, so gut es ging, in Virginia und in den anderen Südstaaten nachgeahmt. Bezeichnenderweise ging man hier bei dem Ausbau lokaler Selbstverwaltung von oben nach unten vor. Da das Gemeinschaftsleben hier kein dichtes Zusammenleben der Siedler wie in Neuengland darstellte, begnügte man sich zunächst damit, die Kolonie in Grafschaften zu zerlegen, denen man, solange die Besiedlung des Landes nicht dichter wurde, die Funktionen des mutterländischen Kirchspiels mitüberwies. Wie in der altenglischen Grafschaft der Lordlieutenant, Führer der Grafschaftsmiliz, die wichtigste Persönlichkeit war, so war er es auch auf dem Kolonialboden. Daneben fungierten als Leiter der kommunalen Selbstverwaltung die Friedensrichter in Vierteljahrssitzungen. Auch die hundred spielt hier die nämliche untergeordnete Rolle wie im Mutterland. Der Großgrundbesitz erstickte in den Südstaaten, wie im römischen Reich, die lokale Selbsttätigkeit. Das zeigt sich namentlich am Kirchspiel, das

mit seiner Vestry, seinen churchwardens, ferner den Constablern und den Armenaufsehern getreulich das mutterländische Vorbild so genau kopierte, daß in der Grafschaft acht vom Gouverneur bestellte Personen die ganze Grafschaftsverwaltung leiteten (die Friedensrichter), während es im Kirchspiel zwölf waren: church wardens vor allem, eine Art geschlossener Korporation, meist von ihren Vorgängern im Amte bestellt. Zwar versuchte man in der 2. Hälfte des 17. Jahrhunderts auch den schwach entwickelten Kleinbesitz an der Lokalverwaltung mitzubeteiligen, aber ohne Erfolg. Die politische Leblosigkeit des Ganzen war durch den Großgrundbesitz dauernd herbeigeführt, die Abhängigkeit der Kleinbesitzer vom nur auf seine Interessen bedachten Plantagenherrn so sehr fortgeschritten, daß die Selbstverwaltung auf breiterer Grundlage nicht gedeihen wollte.

Das Gegenbild, das die Neuenglandkolonien darstellten, haben wir bereits oben (S. 88 f.) geschildert. Bemerkenswert ist, daß hier die lokale Selbstverwaltung, im Gegensatz zu den Südstaaten, nicht wie hier von oben nach unten, sondern von unten nach oben wuchs. Sie begann zuerst mit dem town, das anders als die englische parish nicht vorwiegend kirchliche Angelegenheiten und im Nebenamt gewissermaßen weltliche Verwaltungsgeschäfte hatte, sondern das, in einer ungeschiedenen Einheit, reich entwickeltes politisches und religiöses Leben zugleich führte. Langsam und nur notgedrungen wurden den towns die Grafschaften übergelagert, zunächst für Gerichtszwecke, dann für Militär- und Wegebauverwaltung. Erst seit 1692 hören wir in Massachusetts von Vierteljahrssitzungen (Quarter Sessions) der Friedensrichter. Keine Spur von einer Grafschaftsmiliz. Das town stellte die Kompanie. Daher auch kein Lordlieutenant der Grafschaft. Keine Spur von der altenglischen hundred. Was hätte auch dieser leblose Verwaltungsbezirk, der eigentlich nur für Polizeizwecke aus alter Zeit in England beibehalten worden war, mitten in dem frischen Leben Neuenglands für einen Zweck gehabt? Den Gegensatz zwischen Nord und Süd der englischen Kolonien in Amerika können wir kurz in folgender Weise gegenüberstellen. Hier Großgrundbesitz, dort agrarischer Kleinbesitz vorherrschend, infolgedessen hier schwach-

entwickelte Lokalverwaltung auf aristokratischer Grundlage, dort reiches politisches und kommunales Leben in umfassend demokratischer Form; hier Schwerpunkt der Selbstverwaltung in der von Friedensrichtern, also von wenigen Großgrundbesitzern oder Farmern, beherrschten Grafschaft, dort der Schwerpunkt der Lokalverwaltung und damit die Grundlage des gesamten politischen Lebens in dem town-meeting, der Gemeindeversammlung, an welcher alle Grundbesitzer und Steuerzahler in der Gemeinde Anteil haben.

Der Geist Neuenglands siegte und verbreitete sich nach dem Abfall der amerikanischen Kolonien nicht bloß unter diesen, sondern griff auch auf die englischen Kolonien, zunächst natürlich auf Canada über. Freilich der Widerstand gegen diesen Kommunalgeist in demokratischer Form durch Vollversammlungen der Gemeinde, durch volksgewählte Vertreter und Gemeindebeamte war anfangs groß. Nicht bloß daß die französischen Canadier, denen Frankreichs Könige die Selbstverwaltung abgewöhnt hatten, sich dagegen sträubten, auch in den englischen Seeprovinzen mit ihrer dünnen Bevölkerung und ihrem Großgrundbesitz war lebhafter Widerspruch erhoben, als man am Ausgang des 18. Jahrhunderts das Vorbild Neuenglands nachahmen und das town als Grundlage kommunaler Verwaltung einführen wollte. Die obersten Organe von Nova Scotia, Gouverneur und Rat, beschlossen am 14. April 1770: »Das Vorgehen des Volkes, town-meetings einzuberufen, um Gegenstände, welche Recht und Regierung betreffen, zu beraten u. a. m. ist dem Rechte zuwider, und wer in der Weise fortfährt, soll von dem Staatsanwalt verfolgt werden.« Ein canadischer Zeitgenosse der amerikanischen Revolution sagt von den towns und ihren Vollversammlungen warnend seinen engeren Landsleuten: »Dies ist die giftigste, sehr leise schleichende, aber bald mächtig anwachsende Schlange, die je aus dem Ei der Revolution herausgeschlüpft ist. Ich sah die Drachensaat. Sie war klein, als sie in den Boden gepflanzt wurde, so klein wie ein Senfkorn. Ich habe die Pflanze beobachtet, bis sie ein großer Baum geworden.« Dafür hatten die alten Aristokraten englischen Ursprungs in den Seeprovinzen ein Siedlungsprojekt nach ihrem Herzen, die getreue Kopie der feudalrechtlichen Zustände in den Süd-

kolonien Amerikas: das Land aufzuteilen in hundreds wie in England oder in Baronien wie in Irland und diese wieder in Rittergüter (manors) mit Lehensgerichten (Court Baron). Aus den hundreds wären Gemeinden herauszuschneiden, gelenkt von einem Court leet, Hof- oder Hintersassengericht. Und der Hauptzweck des ganzen? Eine Kanone, losgefeuert auf der Burg eines Ritterguts, würde sofort auf der nächsten als Warnung vor dem Feinde gehört, und jeder Bewohner würde so in den Stand gesetzt, in einer Viertelstunde unter Waffen zu stehen. Die alten Neuengländer hatten dies auch verstanden, aber ohne den Geist kommunaler Freiheit aufzuopfern. Auf den Vorschlag des Edelmanns ging der König nicht ein. Die mutterländische Regierung hatte mit der Art, wie ein gleiches Projekt in Carolina (s. oben S. 113 f) durchgeführt worden war, ihre eigenen Erfahrungen gemacht und daran gerade genug. Dagegen erwuchs in Untercanada, wohin die königstreuen Neuengländer nach dem Abfall der amerikanischen Kolonien geflohen waren, der neuenglische Kommunalgeist. Zunächst freilich war zwar die Ansiedlung in towns vorgenommen nach Kompagnien, wie sie sich im Krieg gegen die Rebellen hervorgetan. Aber wenn auch die town-meetings mit in den Kauf genommen werden mußten, man ließ sie nicht hoch kommen. Man setzte ihnen einen von Friedensrichtern bestellten High Constable auf den Nacken und lenkte die Gemeinde wie die Grafschaftsverwaltung nach Art der mutterländischen Squirearchie. Erst im Jahre 1841 wurden auf Drängen von Untercanada die ersten Kommunalreformen nach dem Vorbilde Neuenglands angeregt und im Laufe der Zeit im ganzen übrigen Canada durchgeführt: das Ergebnis ist, daß heute nicht bloß die Stadt, sondern vor allem das platte Land, jedes Dorf, jeder Flecken (ländlich-städtischen Charakters) munizipal organisiert ist. Town ist in Canada jeder solche Flecken mit einer Bevölkerung von mehr als 2000 Einwohnern. Ja, sogar jede Grafschaft hat heute ihre eigenen selbstgewählten Kommunalversammlungen (municipal body) und volksgewählte Kommunalbeamte. Altenglisch ist dieser Charakterzug kommunaler Verwaltung nicht. Denn das klassische Land der Selbstverwaltung hat bis 1888 nichts davon gewußt, während Canada die Grundlinien dafür schon 1841 vorgezeichnet hatte.

Nicht Alt-, sondern Neuengland hat die Form der in den englischen, Dominions genannten Kolonien herrschenden Kommunalverwaltung vorgeschrieben. Das puritanische town, ruhend auf Kleinbesitz, nicht die auf Großgrundbesitz aufgebaute altenglische Grafschaft, war der Baustein geworden.

Wie innig Kleinbesitz und kommunale Lokalverwaltung in den englischen Dominions verbunden sind, möchten wir noch durch ein Beispiel belegen: Neu-Seeland.

Schon vor 1840, d. i. vor der Besitzergreifung des Landes durch die britische Staatsgewalt, hatten englische Spekulanten (etwa seit 1823) Grundbesitz von der einheimischen Bevölkerung, den Maoris, an sich gebracht. Etwa ein Drittel des gesamten Flächenareals, an die 20 Mill. acres, waren von diesen »Landhaien«, wie sie später der Volksmund nannte, damals eingesteckt worden.

Um diese Art verkleideten Diebstahls für die Zukunft unmöglich zu machen, behielt sich die englische Regierung seit der Besitznahme des Landes das Recht vor, allein von den Maoris Ländereien als Krondomänen zu erwerben. Trotzdem wurden bis 1891 nicht wenig Kronländereien von der Regierung an Private verkauft, so daß damals 584 physische und juristische Personen (Gesellschaften) nicht weniger als 7 Mill. acres besassen. Das Ministerium Ballance-Seddon hat nun durch die Land Act von 1892 eine Ära der Reform eingeleitet, die sich zwei Zielpunkte setzte. Der eine gleicht dem der römischen Imperatorenpolitik: die Ansetzung eines kleinbäuerlichen Bauernstandes bei Monopol des Staates auf den gesamten Boden. Es werden, wie wir gleich sehen werden, dieselben Mittel verwendet, wie von den guten Kaisern Roms in Afrika: Okkupation des ager publicus und Kataphyteusis, Bebauungspflicht, sodann Erbpacht. Das zweite Ziel, und das ist das neue, auf neuenglischen Geist zurückführbare Element: die Besiedlung erfolgt in Verbindung mit dem System lokaler Selbstverwaltung und wird ergänzt durch Kampfmaßregeln gegen den Großgrundbesitz, der als »soziale Pest« im Sinne von Henry George beseitigt werden soll.

Das Ziel der Ansiedlung des Kleinbesitzes wird auf dreifachem Wege verfolgt: durch einfachen Verkauf mit Wohn-

sitz- und Amelioriationspflicht des Eigentümers; durch Zeitpacht (auf 25 Jahre) mit dem Versprechen des Verkaufes, wobei der Pächter das Recht hat, das Grundstück nach zehn Jahren zum ursprünglich festgesetzten Preise käuflich zu erwerben; schließlich durch Erbpacht auf 999 Jahre, d. h. auf ewig (everlasting lease) gegen die unveränderbare Pachtrente von 4% des Grundwertes. Wenngleich nur in dem letzten Falle ausdrücklich das staatliche Bodeneigentum am ager publicus vorbehalten ist, so ergeben die Wohnsitz- und Amelioriationspflicht, die die Bebauungspflicht in sich schließen, auch für die beiden ersten Fälle ein ähnliches Resultat: die Ausschließung des Mittelmannes oder Grundstücksspekulanten und die Sicherung eines Standes von Kleinbesitzern, die nur vom Staate abhängig sind, und als freie Männer dennoch schollenpflichtig werden. Keiner von ihnen kann mehr als 640 acres besten Landes oder 2000 acres zweitklassigen Landes erwerben. Wenngleich in den Fällen, wo sog. freies Individualeigentum erworben wird (s. die beiden vorhin genannten Mittel der Ansiedlung), der Staat den Privaten nicht hindern kann, sein Eigen an einen Reicheren zu verkaufen, so kann doch der Staat, der nun fast alleiniger Bodenbesitzer und -monopolist ist, sich weigern, einem Privaten, der sein Besitztum zur Übermacht auszugestalten versucht, vom Kronland mehr zu verkaufen.

Bis zu diesem Punkte reicht der Parallelismus mit der römischen Kaiserpolitik. Nun aber geht er über sie hinaus. An dem bloßen Gegängeltwerden durch den Staat findet der englische Kolonistengeist kein Gefallen. Von Neuengland hat er gelernt, daß man durch lokale Selbsthilfe und kommunale Selbstverwaltung bei der Besiedlung viel weiter vorankomme. Die jährlich zu Tausenden nach Neuseeland kommenden Einwanderer sind meist ohne Kapital. Ihnen stehen folgende Siedlungsmöglichkeiten offen: das Gesetz läßt sog. small-farm associations zu, Vereinigungen von mindestens 12 Personen, die Land im Höchstmaße von 11000 acres erwerben können. Nach der Erwerbung des Landes werden Straßen ausgelegt, die Landlose gezogen und verteilt. Dann erst löst sich die Association auf. Auch das ist ein coloniam deducere, aber der Staat ist dabei gar nicht beteiligt, auch keine Bodenspekulanten, sondern die Kolonisten allein.

Eine andere Möglichkeit ist das village-settlement. Hier ist es der Staat, der den Kolonisten die Geldmittel vorschießt, aber damit hört auch seine Tätigkeit auf. Im übrigen wird wie im ersten Falle der small-farm association vorgegangen, Straßen werden angelegt, Landlose verteilt. Was herauskommt, ist ein Dorf von Kolonisten, die für den Rest der Zeit, den sie nicht der Bestellung des eigenen Bodens zu widmen nötig haben, Nebenarbeit annehmen, als Schafscherer oder Taglöhner in der Nachbarschaft.

Was nun sehr an römische Kaiserpolitik (Rostowzew, Kolonat) erinnert und doch wieder wegen des das Ganze beseelenden kommunalen Geistes freier Kolonisten etwas anderes daraus macht, ist die dritte Möglichkeit: die Anlage von improvedfarm settlements. Arbeitslose werden aufs Land geschickt, das urbar gemacht werden soll. Dafür empfangen sie zunächst Lohn. Das von ihnen urbar gemachte Gelände verteilt man unter sie zu Erbpacht. Man erreicht dadurch ein Doppeltes: man hilft der Arbeitslosigkeit ab und fesselt die Arbeiter als Freie an die Scholle, nicht als unfreie Kolonen.

Aber der neuseeländische Staat kann auch, weil seine Kultur nicht langsamer wächst wie der beherrschte Flächenzuwachs, deshalb anders als der römische Staat (s. oben S. 108), den Großgrundbesitz und das Bodenspekulantentum wirksam bekämpfen, da er sie nicht nötig hat wie der römische. Grundsteuer und Bodenenteignung, um Land für Siedlungsgenossenschaften zu erlangen, sind die scharfen Waffen, die er gegen die »Landhaie« führt. Auch hierin zeigt sich die Einflußnahme Neuenglands, denn der geistige Anreger dieses Kampfes gegen den Großgrundbesitz ist der bekannte amerikanische Bodenreformer Henry George gewesen. So wächst mit jeder Scholle urbaren Landes, das der neuseeländischen Regierung erworben wird, der neuenglische Kommunalgeist, und mit jeder neuen Steuereinheit wird dem britischen Staat und Weltreich ein neuer Anhänger kommunaler Selbstverwaltung, aber auch, wenn's nottut, ein streitbarer Krieger gewonnen. Bekanntlich war diesen Australiern und Neuseeländern eine Zeitlang während des Weltkrieges die Verteidigung Ägyptens und der Angriff auf die Dardanellenforts bei Gallipoli überlassen.

II. Die Rangstufen der römischen und der britischen Kolonien.

Auch diese Rangordnung zeigt bei den Römern eine privatrechtliche Verankerung, während die Rangunterschiede der englischen Kolonien öffentlich-rechtlich abgestuft sind.

Jede Kolonialmacht wird darauf bedacht sein, Rangunterschiede unter ihren Kolonien zu erhalten. Einmal kann nicht gleiches Recht Gebiete, die unter verschiedenen Himmelsstrichen liegen, umspannen. Ein anderes Privatrecht, ein anderes Verfassungsrecht wird bald da, bald dort zur Anwendung gebracht werden müssen. Sodann wird die Rangordnung auch aus dem Grunde nicht zu entbehren sein, weil sie ein geeignetes erzieherisches Mittel erscheint, um den Wettbewerb der Kolonien in ihrer kulturellen Entwicklung zu heben. Das römische und das britische Weltreich haben jedes eine solche rangstufenartige Unterscheidung zwischen ihren Kolonien zur Anwendung gebracht, aber die Römer haben seit dem 2. Jahrhundert, etwa seit Hadrian, diese Unterscheidung vorwiegend auf die Verschiedenheit in privatrechtlicher Beziehung zusammenschrumpfen lassen, die Engländer haben sie vorwiegend in Unterschieden des öffentlichen Rechts, namentlich des Verfassungsrechts, gesucht und gefunden.

1. Auch die Römer haben aus der Zeit der Republik zwei Arten differenzierender Gegensätze verwendet, die man füglich kaum anders als öffentlich-rechtlich werten kann. Wir meinen einerseits den Gegensatz zwischen Halbbürger- und Vollbürgergemeinden (municipia sine suffragio und municipia civium Romanorum) und die Unterschiede, die zwischen den civitates peregrinae bestanden. Beide Arten von Rangstufen waren auf öffentlich-rechtliche Momente abgestellt. Der erste Gegensatz bedeutet, daß die Halbbürgergemeinden eine gewisse Selbständigkeit in der Gesetzgebung hatten und römische Gesetze in ihnen nicht ipso jure galten, vielmehr sie nur durch ihre eigenen Beschlüsse gebunden waren (Mommsen, Ges. Schr. I, 295, A. 28), daß sie eine von Rom bis zu gewissem Grade unabhängige Rechtsprechung besassen. Sie wurden nicht in Rom zur Steuer eingeschätzt (zensiert), sondern hatten ihre eigenen Organe hierfür. Auch dienten ihre

Bürger nicht in den römischen Legionen, sondern in eigenen Legionen unter Führung wohl römischer Tribunen (Karlowa, R. G. I, 299). Ihre Bürger hatten (bis zum Jahre 95 v. Chr.) durch Wohnsitznahme in Rom das römische Bürgerrecht, aber sonst nur, wenn sie in ihrer Heimat eine Magistratur oder das Decurionenamt bekleidet hatten. Die römische Vollbürgergemeinde machte alle ihre Bürger zu römischen Vollbürgern mit einer nach dem Muster von Rom eingerichteten Munizipalverfassung und mit vollständigem jus honorum, d. i. der der rechtlich festgesetzten Wählbarkeit zu öffentlichen Ämtern in Rom, eine Eigenschaft, die den Bürgern der Halbbürgergemeinden vollständig abging. Ihre Bürger dienten in römischen Legionen und wurden, da sie alle in die römische Tribusliste eingetragen sein mußten, in Rom zensiert.

Der Unterschied zwischen den peregrinen Städten war ebenfalls auf öffentlich-rechtliche Momente abgestellt: es gab civitates stipendiariae, die im Untertanenverhältnis zu Rom standen und eine nur »tolerierte Autonomie« hatten, dann civitates liberae et immunes und civitates foederatae, welche vollkommen freie Hand im Innern hatten, deren Autonomie also eine Rechtsgrundlage hatte. Diese war den civitates liberae eine einseitige Verfügung des römischen Volkes, welche jederzeit zurückgenommen werden konnte; bei den civitates foederatae ein Vertrag (foedus), beschworen und urkundlich beglaubigt.

Diese Unterschiede und Gegensätze wurden auch auf das Verhältnis von Rom zu den provinziellen Gemeinwesen übertragen. Aber sie verloren im Laufe der späteren Kaiserzeit ihre praktische Bedeutung. Der erste Gegensatz zwischen Halbbürger- und Vollbürgergemeinden verlor sein Ansehen, weil die Politik der römischen Imperatoren bei seiner Verwendung auf Kolonien und überseeische Gemeinwesen weniger diese als Ganzes zu fördern bemüht war, vielmehr die Verbreitung des römischen Bürgerrechts und als seine Vorstufe die des sog. lateinischen (jus Latii) wünschte. Das Mittel stumpfte sich als eines der kolonisatorischen Organisation deshalb ab, weil es entweder als Individualprivileg an einzelne Personen oder als Privileg an die Masse durch Vermittlung des Gemeinwesens erteilt wurde, ohne das so ausgezeichnete

Gemeinwesen tiefer in seinem Innern zu durchdringen. Was gab denn dieses Privileg schließlich? Doch nur die Möglichkeit, in Rom das jus honorum auszuüben, das in der Kaiserzeit seine Bedeutung verloren hatte. Oder etwa in dem Heimatsmunizipium sich an der städtischen Verwaltung, die nach Roms Muster eingerichtet war, sich zu beteiligen? Gewiß ein mitunter, namentlich in Afrikas Städten, wovon die Inschriften sprechen, aber auch in Kleinasien hochgeschätztes Privileg (Apostelgeschichte 22, 28: »Ich habe dies Bürgerrecht mit großer Summe zuwege gebracht«). Das verlor sich im Laufe der Kaiserzeit. Denn einerseits überdauerte die Wirksamkeit der munizipalen Volkskörperschaften nicht um Erhebliches die der römischen seit Beginn des Prinzipats (Mommsen, a. a. O. 349 ff., 821): sie verschwinden seit Tiberius (Mommsen, Ges. Schr. I, 285). Sodann aber gingen die Kaiser seit Trajan und Hadrian (Kornemann, Art civitas, Sp. 313) geradezu verschwenderisch mit der Erteilung des Privilegs vor, so daß unter Caracalla (212 n. Chr.) schließlich alle in einem städtischen oder einem gleichwertigen Gemeindeverband stehenden Personen cives Romani wurden. Damit erlosch jedenfalls schon vor der Constitutio Antoniniana jede Ambition in den Provinzialbürgern (Ramsay, Cities of St. Paul, 1907, p. 271 f.), und das Mittel der Verleihung einer römischen civitas an ganze Gemeinden verlor seine Daseinsberechtigung jedenfalls seit der Constitutio (Toutain, cités a. a. O., p. 342). Auch das des jus Latii, das schon Pompeius der Ältere bei den transpadanischen Gemeinden zur Anwendung gebracht hatte »ut gerendo magistratus civitatem Romanam adipiscerentur« war trotz der Kollektivform der Verleihung an Gemeinden eben nur zur Verbreitung römischer Bürger gedacht oder besser, um einzelne für ein künftiges römisches Bürgerrecht zu erziehen. Kein Gedanke damals (wie in der Folgezeit bis auf Vespasian, der ganz Spanien damit bedachte), etwa die Gemeinwesen in ihrem Interesse als Ganzes zu fördern. Nein, nur das kam in Frage, wie der römische Kaiser gefügige Untertanen erlangte. Ganz bezeichnend hierfür ist die besondere Ausgestaltung, die Hadrian dem Latium gab, indem er es in ein minus und majus teilte. Das erstere sollte bloß die Magistrate der mit latinischem Rechte be-

gabten Gemeinden zu römischen Vollbürgern machen und jene städtischen Dekurionen, welche eine Magistratur bekleidet hatten, das letztere auch solchen Dekurionen, die keine Magistratur bekleidet hatten (decuriones pedani). Und der Grund? Man hatte schon seit Trajan Anzeichen dafür, daß die Bürger in den Provinzen das Amt eines städtischen Senators scheuten, weil sie von den damit verbundenen Lasten, insbesondere der finanziellen Haftbarkeit zurückschauderten. Als Kompensation dafür war ihnen das majus Latium zugedacht (Hirschfeld, Kl. Schriften, 307 ff.). Also erloschener Bürgersinn, der nur kollektiv durch Erweiterung städtischer Freiheiten gehoben werden kann, sollte noch zum Schlusse durch künstliche, nur Individuen zugute kommende Privilegien gewissermaßen galvanisiert werden. Auch dieses kolonisatorische Unterscheidungsmittel öffentlich-rechtlicher Natur wurde durch die Constitutio Antoniniana von 212 n. Chr. obsolet (Steinwenter a. a. O., Sp. 1271).

Das andere Unterscheidungsmerkmal unter den peregrinen civitates konnte überhaupt nicht recht praktisch als kolonisatorischer Ansporn verwendet werden, weil die Kaiser schon seit Augustus durch ihre Verwaltungspraxis sowohl die civitates foederatae in ihren Rechten herabzudrücken, als auch die untertänigen Städte in ihrer bloß tolerierten Autonomie zu erheben bemüht und einer Politik der Ausgleichung zwischen diesen Unterschieden zugeneigt waren (Mommsen, III, 680, 744, 815). Diese Nivellierung griff so weit um sich, daß der Ausdruck civitas, ursprünglich nur Volksgemeinden nichtrömischer Rechtsstellung zugedacht, seit dem 2. Jahrhundert sogar auf römische Munizipien übergriff und diese Bezeichnung ganz verdrängte (Kornemann, a. a. O., Art. civitas, Sp. 302 f.).

Ganz fest erhielt sich, zeitweilig sogar unter Steigerung, die ganze Kaiserzeit ein Unterschied zwischen den römischen Kolonien, der durchwegs auf privatrechtlicher Grundlage beruhte. Es ist das die Stufenordnung: stipendiare civitas — colonia civium Romanorum — civitas oder colonie mit jus Italicum. Der Unterschied beruhte auf dem grundsätzlichen Eigentum des römischen Volkes am Provinzialboden und floß gewissermaßen aus ihm. Zu unterst stand (Toutain,

cités p. 321 ff.) die peregrine civitas, die auf Grund des römischen Bodenrechts bodenzinspflichtig war. Sie strebte danach, municipium civium Romanorum zu werden, unter den guten Kaisern vielleicht noch, weil die Bürger für sich und ihre Nachkommen den ehrenvollen Titel cives Romanus anstrebten, mehr noch aber deswegen, weil sicherlich seit der Mitte des 2. Jahrhunderts die Stellung als municipium civium Romanorum, die Vorstufe zur Erlangung der Eigenschaft als titulare colonia, d. h. als Kolonie ohne tatsächliche Deduktion von Kolonisten, diente. Darüber belehrt uns unzweideutig die berühmte und bestangefochtene (nämlich von Mommsen!) Stelle bei Gellius (ed. Hertz II, 296—298). Die Eigenschaft als colonia civium Romanorum hatte damals (nach manchen, z. B. M. Weber, a. a. O., gegen Mommsen schon in republikanischer Zeit) agrarrechtliche Bedeutung, nämlich die, an Stelle des veralteten peregrinen Bodenrechts, das damals oft schon in Vergangenheit geraten war, römisches Bodenrecht zu setzen (Toutain, Mélanges, a. a. O. XVI, 326 A.), was im Anschluß an die bloße Verwandlung einer peregrinen civitas in ein römisches municipium noch nicht zu erfolgen pflegte. Außerdem war die Eigenschaft als colonia civium Romanorum deshalb begehrt, weil sie schließlich zur höchsten Stufe führte, zum Bodenrecht nach jus Italicum: Alle Grundstücke konnten nach quiritischem Rechte erworben, besessen und veräußert werden, wozu der Provinzialboden an sich nicht fähig war. Möchte immerhin in der Beleihung mit jus Italicum die Steuerimmunität oder, wie neuestens behauptet wird (v. Premerstein, a. a. O. Art. jus Italicum, Sp. 1248 f.), eine größere Freiheit von der Oberaufsicht des Statthalters miteingeschlossen sein: man darf nicht vergessen, daß trotzdem das Höchstmaß römisch-kolonialer Selbständigkeit sich in einem Höchstmaße privatrechtlicher Bevorzugung auslebte und damit zufrieden gab.

2. Wie ganz anders ist die Rangstufenordnung unter den Kolonien im britischen Weltreich angelegt?!

Alles ist hier auf öffentlich-rechtliche Vorzüge abgestellt, die das allmähliche Aufsteigen aus der tiefsten, vom Gouverneur bevormundeten Kolonie (Crown Colony im engsten Sinne) zur großen Selbstverwaltungskolonie

(selfgoverning colony with responsible government) hindurchführen.

Vor allem besteht der große Unterschied zwischen Selbstverwaltungskolonien und solchen, die es nicht sind. Von den ersteren ist zum Teil schon gehandelt worden (s. oben S. 111 ff.), zum Teil soll noch darüber gesprochen werden (unter § 7). Es sei aber schon an dieser Stelle hervorgehoben, daß der Unterschied auf ein entscheidendes Moment öffentlichrechtlicher Natur abstellt. Die Selbstverwaltungskolonien haben nicht bloß eine eigene Legislatur, die alle Angelegenheiten, ausgenommen die das Reich betreffen, gesetzgeberisch regeln darf, sondern auch eigene, nur der Lokallegislatur verantwortliche Ministerien, wodurch eine parlamentarische Regierung, wie die des Mutterlandes, eingerichtet ist. Von ihnen gilt deshalb auch mit größerem Rechte, was Gellius von den römischen Kolonien behauptet: »populi Romani istae coloniae quasi effigies parvae simulacraque quaedam esse videntur«. Nur sind die englischen Selbstverwaltungskolonien nicht nur »gewissermaßen«, sondern wirklich das leibhaftige Ebenbild des englischen Reiches.

Im Gegensatz zu diesen Selbstverwaltungskolonien stehen diejenigen, die es nicht sind. Sie zerfallen in solche, welche eine eigene Legislatur auf repräsentativer Basis haben oder welche bloß einen gesetzgeberischen Beirat des Gouverneurs besitzen oder welche nicht einmal diesen haben. Das Ausmaß der mutterländischen Kontrolle über diese drei Arten der Kolonien ist ungleich größer, als das über Selbstverwaltungskolonien. Denn die Gesetzgebung des mutterländischen Parlaments (sog. paramount authority) und die Aufsichtsbefugnis des britischen Kolonialministeriums greift im Verhältnis zu den sog. Kronkolonien tiefeinschneidend ein. Namentlich diese Eingriffsmöglichkeit des britischen Kolonialministeriums ist hier deshalb größer, als im Verhältnis zu den Selbstverwaltungskolonien, weil der Statthalter jener Gemeinwesen nicht gebunden an den Rat heimischer Minister, die wieder von dem Vertrauen der Majorität einer Lokallegislatur abhängig sind, vielmehr nur auf die Instruktionen der mutterländischen Regierung zu hören hat.

Im übrigen muß man zwischen ihnen unterscheiden. Die Kolonien mit einer eigenen Repräsentativverfassung und einer Legislatur stehen freier da, als diejenigen, welche bloß einen gesetzgeberischen Beirat (council) oder nicht einmal einen solchen haben. Denn die ersteren haben das Vorrecht, daß ihnen keine Steuer ohne ihre Zustimmung und keine Verfassungsänderung aufgenötigt werden darf. Als z. B. im Jahre 1866 Jamaicas Verfassung aufgehoben wurde, erfolgte dies erst, nachdem die Legislatur dieser Kolonie ein Gesetz für diesen Zweck erlassen hatte. Außerdem hat in den mit Repräsentativverfassung ausgestatteten Kolonien der Gouverneur nicht das gesetzgeberische Initiativmonopol und darf keine Geldausgaben ohne Budgetbewilligung des Parlaments der Kolonie machen. Freilich kann die mutterländische Regierung den Gouverneur anweisen, widerspenstige Minister zu entlassen, die ein vom Mutterland gewünschtes Gesetz nicht vor die Lokallegislatur bringen oder einen Haushaltsplan dem Lokalparlamente vorlegen, der von dem Mutterland mißbilligt wird. Dies würde Selbstverwaltungskolonien gegenüber ein schwerer Verfassungsbruch sein. In den Kolonien, die bloß mit Repräsentativverfassung, aber ohne responsible government ausgestattet sind, ist jedoch jenes Eingreifen des Mutterlandes durchaus zulässig. Im 18. Jahrhundert war es üblich, in jeder dieser repräsentativen Kolonien neben der Lokallegislatur, als Volksvertretung noch eine Art Oberhaus, das von der Krone bestellt und durch königliche Ernennung zusammengesetzt war, einzurichten. Das hat sich mitunter bis auf den heutigen Tag erhalten, wobei das Oberhaus zugleich eine Art exekutiven Beirats des Gouverneurs darstellt und sogar gelegentlich als Appellgerichtshof fungiert.

Diese ältere Form der Verfassung hat sich dort als unzuträglich erwiesen, wo, wie namentlich in den Tropenländern, die weiße Bevölkerung in der Minderzahl ist. Hier genügt dann bloß ein gesetzgeberischer Beirat des Gouverneurs oder es fehlt auch dieser. Wir sind damit in das Gebiet der sog. Crown Colonies im engeren Sinne eingetreten. Diese zerfallen in folgende Gruppen: Kolonien, in denen der Beirat besteht, in der Majorität aber aus gewählten Mitgliedern zusammengesetzt ist; Kolonien, in deren Beirat die von der

Krone ernannten Mitglieder überwiegen; schließlich solche, in denen überhaupt kein Beirat besteht, der Gouverneur allmächtig ist und die Krone zugleich das Recht hat, durch Verordnung des englischen Staatsrats oder durch Patent (Letters Patent) gesetzgeberisch einzugreifen. Das sind die Kronkolonien im engsten Sinn. Unter diesen befinden sich nur noch die Protektorate, von welchen im folgenden (unter III) zu handeln sein wird.

Betrachten wir zusammenfassend die Rangstufenordnung der englischen Kolonien, so finden wir, daß sie nur auf öffentlich-rechtlicher Grundlage aufgebaut ist. Diese öffentlich-rechtliche Grundlage ist der Gedanke der allmählichen Absonderung der Kolonie vom Mutterlande, die aus einem Verwaltungsbezirk ein öffentlich-rechtliches, selbständiges Gemeinwesen wird oder dazu allmählich herangebildet wird:

Zu unterst stehen die Kronkolonien im engsten Sinne, reine Verwaltungsbezirke. Hierher gehört z. B. Gibraltar, St. Helena, Basutoland, Br. Honduras.

Dann kommen die Kronkolonien mit einem zum größeren Teil ernannten gesetzgeberischen Beirat: z. B. Malta, Mauritius, Ceylon u. a. m.

Höher stehen die Kronkolonien, in welchen der gesetzgeberische Beirat in seiner Majorität aus gewählten, nicht von der Krone ernannten Mitgliedern zusammengesetzt ist, z. B. Jamaica, Br. Guyana.

Noch höher stehen die mit Repräsentativverfassung ausgestatteten Kolonien, z. B. Bahamas, Barbados, Bermudas.

Zu oberst befinden sich die Selbstverwaltungskolonien, Canada mit seinen Provinzen und Neufundland, Südafrika mit jeder seiner Provinzen, Australien, und zwar sowohl der Gesamtstaat (Commonwealth), als auch jede seiner Gliedkolonien. Allen Kolonien gegenüber besteht die sog. Paramount Authority des englischen Parlaments, durch Gesetzgebung einzugreifen, wo imperiale Interessen auf dem Spiel stehen oder wo unzulängliche Verfassungsverhältnisse in den Kolonien einen Stillstand des kolonialen Verfassungslebens erwarten lassen (wie z. B. in Malta 1899).

Aber während diese Paramount Authority den Kronkolonien gegenüber unbegrenzt waltet, hat sie den mit Repräsen-

tativverfassung ausgestatteten und den Selbstverwaltungskolonien gegenüber Schranken zu beachten, die namentlich durch die Colonial Laws Validity Act von 1865 geschaffen sind:

Diese Kolonien mit Repräsentativverfassung (einschließlich der Selbstverwaltungskolonien, aber auch einschließlich derjenigen, welche eine nur zur Hälfte volksgewählte Legislatur besitzen) haben das Recht, ihre Verfassung aus eigenem Willen zu ändern. Die Selbstverwaltungskolonien haben noch den besonderen Vorzug, daß seit 1895 (58/59 Vict. c. 34) ihre Gebietsgrenzen nur mit ihrer Zustimmung geändert werden dürfen. Das wichtigste Recht der Gebietskörperschaft, nämlich das Recht auf das eigene Territorium, ist so auch gegenüber dem Mutterland und dessen Paramount Authority gesichert. Das bezeichnet besonders scharf den Gegensatz zwischen der britischen und römischen Rechtsauffassung. Dort das Recht auf den Boden als höchstes öffentliches Recht eines Gemeinwesens, hier jus Italicum als höchste Steigerung des Privatrechts von Individuen.

III. Die Keimzelle der Kolonialbildung (röm. Conventus, brit. plantation und settlement).

Die wiederholt betonte privatrechtliche Verankerung des Kolonialbesitzes bei den Römern macht sich auch in der Keimzelle der Kolonialbildung geltend, lähmt bei ihnen die Fortentwicklung, während bei den Briten, die davon frei sind, die Fortschritte der Kolonie zu den höchsten Formen kolonialer Freiheit ungehemmt vor sich gehen kann.

Zunächst ist der Ausgangspunkt bei beiden Völkern der gleiche. Keine Kolonialbildung kann gewöhnlich ohne staatliche Mitwirkung vor sich gehen. Die Einrichtung der Kolonie erfolgt da wie dort durch die obersten Staatsorgane. Aber hier endigt auch die Ähnlichkeit. Vor allem unterscheiden sich beide Weltreiche in der Art, wie sie das mutterländische Recht in den Kolonien dem Schutze des eigenen Bürgers dienstbar machen. Der Römer genießt in den Provinzen den Rechtsschutz, den ihm der Provinzialstatthalter durch sein Edikt gewährt und nur soweit, als dieses Edikt das römische Recht auf die Provinz für anwendbar erklärt (jus honorarium). Auch steht es im Ermessen des Provinzialstatthalters, jene

Änderungen am mutterländischen Recht anzubringen, die er nach der Sachlage für angemessen hält. Viel war auf diesem Wege für die Vereinheitlichung des Rechts geschehen, aber beinahe ebensoviel, um das römische Recht zu orientalisieren.

England paßt sein Kolonialrecht ebenfalls lokalen Verhältnissen an und gibt namentlich in den Kronkolonien der Krone und dem Gouverneur weitgehende Machtvollkommenheit zu solcher Anpassung (6/7 Vict. c. 13 und 50/51 Vict. c. 54). Aber dieses Anpassungsrecht hat seine Schranke an dem Grundsatz, daß jeden Engländer sein heimisches common law als »Geburtsrecht« überall hinbegleite. Welche praktischen Konsequenzen hat dieses Grundrecht?

1. Bedeutet dieser Grundsatz, daß vorbehaltlich jeder Rechtsänderung kraft gesetzlicher Ermächtigung in allen Kolonien, die nicht durch Eroberung oder durch Zession seitens einer souveränen Macht des Völkerrechts erworben sind, common law herrsche, mit allen Vorrechten des Engländers und allen seinen Freiheitsrechten, die ihm auch daheim zustehen.

2. In den durch Eroberung oder Zession erworbenen Kolonien gilt zwar zunächst und vorbehaltlich aller künftigen Rechtsänderung kraft gesetzlicher Ermächtigung das alte, von den Engländern bei ihrer Besitzergreifung angetroffene Recht. Aber auch in ihnen gilt das »birthright« des Engländers, das will sagen:

a) Der Engländer hat auch in ihnen den Anspruch auf das Privileg des Habeas Corpus und den Strafprozeß unter Beiziehung einer Jury.

b) Wo die Krone in einer kriegerisch eroberten oder auf dem Wege der Zession erworbene Kolonie das common law eingeführt, hat sie sich dadurch auch des Rechts begeben, Rechtsänderungen auf dem Wege königlicher Verordnung einzuführen. Es gilt hier der von dem berühmten Freiheitskämpfer der Stuartzeit, Lord Coke, im Calvin's Case getane Ausspruch: »Und wenn ein (englischer) König ein christliches Königreich erobert, so wie es König Heinrich II. an Irland tat und wenn nachher König Johann ihnen, den Irländern, die in seiner Botmäßigkeit standen, die Rechte Englands für

die Regierung des Landes gewährt hat, so darf kein nachfolgender König dies ohne Genehmigung des Parlaments ändern.«

c) Hat die Krone in solch eroberten oder durch Zession erworbenen Kolonien diesen eine Repräsentativverfassung gegeben, so steht sie zu der Koloniallegislatur in demselben Verhältnis wie zu dem mutterländischen Parlament (Rechtsfall, In re Lord Bishop of Natal, 3 Moore Privy Council Cases, New Series, p. 148: »After a colony or settlement has received legislative institutions, the Crown .... stands in the same relation to that colony or settlement as it does to the United Kingdom«). Das will sagen, die königliche Prärogative ist gegenüber der Koloniallegislatur in demselben Maße eingeschränkt, wie gegenüber dem mutterländischen Parlament. Steuern können hier ebensowenig ohne Genehmigung des Kolonialparlaments eingeführt werden wie im Mutterlande ohne Zustimmung des Londoner Parlaments.

Was hat Rom an Freiheitsrechten, an »Geburtsrecht« seinen Bürgern geboten?

Natürlich das Provokationsrecht von dem Provinzialstatthalter an die heimische stadtrömische Instanz (Konsuln, Senat, was in dem 3. Jahrhundert praktisch bedeutungslos wurde, als sämtlichen Statthaltern das jus gladii (der Blutbann) verliehen war (Mommsen, R. St.R. II, 269 f.)). Wir wissen ferner, namentlich lesen wir es in der Apostelgeschichte, wie hoch das römische Bürgerrecht gewertet wurde: der Satz: civis Romanus sum machte, daß schwere Gefängnisketten sofort vom Übeltäter abfielen, daß sogar der von den Provinzialen scharf Angeklagte durch jenen Satz sich sofort das Wohlwollen des Statthalters und der römischen Legionstribunen zuwenden machte (s. dazu Ramsay, a. a. O., p. 7 f.). Aber wir erfahren auch aus der Apostelgeschichte, daß das römische Bürgerrecht um Geld zu haben war. Warum sagt jener Tribun dem Apostel Paulus, der sich auf sein Bürgerrecht als geborener römischer Bürger beruft, er, der Tribun, habe es um Geld erworben? Warum werden auch noch viel andere so gehandelt haben? Weil der privatrechtliche Schutz und die privatrechtlichen Privilegien des Römers in der Provinz ihm von großem Nutzen waren.

Dieser Schutz war dem Römer zweifellos wertvoll. Er schuf ihm auch wegen des commercium, das nur der Römer, nicht aber auch der Provinziale, mit Städtern und Provinzialen anderer Provinzen gemein hatte, ein wertvolles Verkehrsmonopol (Seeck, Untergang der antiken Welt, II, 133 f.; Mitteis a. a. O. 144): »Wir finden Hypotheken römischer Bürger nebst direktem Ankauf großer Bodenkomplexe, und dieser letztere war vielfach noch dadurch erleichtert, daß in gewissen Gemarkungen der einheimischen Bevölkerung das commercium geradezu entzogen war, wodurch die Römer gewissermaßen ein Monopol auf dieselben erhielten«. Während also der Engländer nur in der höchsten Verwirklichung seiner politischen Freiheit seine Befriedigung findet, läßt es sich der Römer in seinen Provinzen vollständig an der Verwirklichung seiner bloß privatrechtlichen und wirtschaftlichen Freiheit genügen und verlangt nicht nach mehr, selbst wenn diese bescheidene Freiheit auf einem höchst unsicheren Rechtsfundament steht. Denn es darf nicht vergessen werden, daß selbst die Rechtsverwirklichung dieser privatrechtlichen und wirtschaftlichen Freiheit im Prozesse von der Willkür des Statthalters abhing. Wie die neueren Forschungen (von Wlassak, a. a. O., und jetzt von Leifer, Die Einheit des Gewaltgedankens im römischen Staatsrecht, 1914, S. 311) dartun: »kein neuer ordentlicher, mit gleichen Garantien wie das hauptstädtische Tribunal des Urbanprätors ausgestatteter Gerichtsort ward hier für die römischen Bürger geschaffen, keinerlei gesetzliches Recht der Parteien auf Einsetzung dieses oder jenes Gerichtes band hier den Gerichtsherrn. Ein an gesetzliche Schranken gebundener Privatprozeß, ... ein judicium legitimum ist vor dem forum des Statthalters nach wie vor nicht denkbar: seiner freien Willkür unterliegt das Verfahren.«

Man vergleiche damit die Rechtsstellung des Engländers in seinen Kolonien: nicht nur die oben (S. 129 ff.) angeführten Verfassungsrechte führt er mit sich, sondern vor allem sein judicium legitimum, nämlich Habeas Corpus und die Jury!

Am deutlichsten prägt sich der Unterschied zwischen dem britischen und römischen Recht in diesem Punkte bei einer Institution aus, die für die Kolonisation von grundlegender

Bedeutung ist, wir meinen die Rechtstellung der durch freie Siedlung entstandenen Keimzelle einer Kolonie, des römischen Conventus civium Romanorum und der englischen Plantation.

In der englischen Plantation gilt der bekannte, oben höher erläuterte Grundsatz, daß der Engländer sein common law und Geburtsrecht mit sich trage und in der Plantation das common law alle binde (Commyns, Digest sub verbo Ley: »The common law is the inheritance of all the subjects of the realm; and therefore in the plantations or elsewhere, where colonies of English are settled, they are to be governed by the laws of England. So if a foreign country, not inhabited, be obtained by the Crown of England, all laws of England bind there.« Der englische Siedler führt nicht nur das englische common law mit sich, als objektives Recht, sondern auch die ihm vom common law gewährten subjektiven Freiheitsrechte, wozu die Berechtigung gehört, Steuern und Gesetze durch die von ihm gewählten Repräsentanten zu bewilligen. Die königliche Prärogative muß sich, wenn sie eine Lokallegislatur gewährt, dieselben Beschränkungen gefallen lassen wie dem mutterländischen Parlament gegenüber, sofern diese Freiheitsrechte des Engländers in Betracht kommen. Auf der anderen Seite ist das Kolonialparlament trotz der Unterordnung unter das imperiale doch innerhalb der Kolonie die oberste Instanz für die Kolonisation ebenso und in demselben Maße wie das englische für die Engländer (Killey versus Carson in Moore's Privy Council Cases IV, 84: »Newfoundland is a settled, not a conquered colony, and to such colony there is no doubt that the settlers from the mother-country carried with them such portions of its common and statute law as was applicable to their new situation, and also the rights and immunities of British subjects. Their descendants have, on the other hand, the same laws and the same rights, unless they have been altered by Parliament. And upon the other hand, the Crown possesses the same prerogatives and the same powers of government that it does over its other subjects. Nor has it been disputed that the Sovereign had the right of creating a local legislative assembly, with authority sub-

ordinate to Parliament, but supreme within the limits of the colony, for the government of its inhabitants«). Die Freiheiten, die der Engländer mit sich führt, bewirken, daß koloniale Gerichte und ein Parlament, nach dem Muster der englischen Organe, über kurz oder lang, nach der Besiedlung eingerichtet werden **müssen.** Mit anderen Worten: der in der Plantation erfolgte Zusammenschluß der Kolonisten bringt nicht nur common law dahin und die Freiheitsrechte der Engländer, sondern schafft einen Territorialverband, der über kurz oder lang sich zum Gemeinwesen nach englischem Muster auswachsen muß.

Wie steht es dagegen mit einem römischen conventus? Auch er entsteht aus freier Siedlung von Römern und bedeutet nicht eine vorübergehende Versammlung, sondern vielmehr ein dauerndes Zusammensein von römischen Bürgern, die an einem Ort aus Geschäftsrücksichten zusammenkommen. Auch auf sie hat die römische Politik mitunter große Hoffnungen gesetzt, in ihnen die Keimzellen römischer Verbreitung erblickt, so namentlich Cäsar (Kornemann in R. E. IV, a. a. O., Sp. 1198). Und doch hatten sich diese Erwartungen nur teilweise im Westen verwirklicht, wo die Conventus allmählich in munizipale Bildungen übergegangen sind. Im Osten blieben sie verkümmerte Entwicklungsstufen zu einer Munizipalverfassung, die sie nie erreichten, und erhielten sich in dieser Gestalt sicherlich bis auf Constantin. Sie konnten sich gewöhnlich nur in peregrinen Städten, vielleicht auch in (latinischen) Halbbürgergemeinden bilden, niemals in Gemeinwesen, die wie eine colonia oder ein municipium civium Romanorum mit römischem Bürgerrecht ausgestattet waren. In diesem Falle erlangten sie höchstens die Qualität von Collegia licita, Korporationen nach Art der Handwerksinnungen und Zünfte. Wo sie aber sich nicht an eine schon vorhandene Stadt anlehnten, da kamen sie aus einer quasi-munizipalen Bildung nicht heraus. Mochten sie noch so »städtisch« aussehen, sogar eigene Beamte (magistri, curatores) haben, so entbehrten sie jeder rechtlichen Anerkennung in dieser Gemeindequalität, weil sie eben kein eigenes Bodenrecht besaßen, d. h., wenn auf ager publicus entstanden, ihnen kein eigenes Territorium assigniert wurde.

Mochten ihre Bürger noch so sehr privatrechtlich-wirtschaftliche Freiheit wie ein römischer Bürger genießen, sie blieben immer quasi-munizipal.

Auch die römischen Lagerstädte (canabae), die der gleichen Rechtskategorie angehörten (vgl. dazu Mommsen, Ges. Schriften VI, 186 ff.), konnten sich, trotzdem der Staat an ihrer kolonisatorischen Entwicklung das größte Interesse hatte, nie zur vollen Bürgergemeinde entwickeln. Und der Grund: die privatrechtliche Verankerung dieser Keimzellen kolonialer Bildung! Denn das ist es und nichts anderes, wenn die in schon vorhandenen Städten entstehenden conventus auf gleiche Stufe wie Handwerksinnungen und Zünfte unter sog. curatores civium R. gesetzt erscheinen, und die außerhalb von Städten angesiedelten conventus nur deshalb zu keiner Vollmunizipalität werden konnten, weil sie es höchstens zu einem Quasibodenrecht bringen durften, rechtlich aber immer extra territorium waren und daher ihren Quasibürgern niemals eine Heimat im Rechtssinne, »origo«, gewähren konnten. Ebenso stand es um die Lagerstädte (Mommsen a. a. O., S. 188 f.). Als Folge der privatrechtlichen Verankerung des Kolonialbodens konnten auch die Keimzellen römischer Kolonialbildung niemals Territorialverbände werden. Sie blieben immer nur Personalverbände. Die britischen Plantations sind von dieser Fessel frei: der Boden, auf dem sie gedeihen, unterliegt privat- und öffentlich-rechtlich demselben Rechte wie der mutterländische. Die Freiheiten, die der Engländer dahin bringt, ermöglichen aber nicht nur, sondern fordern, wie wir schon sahen, den genossenschaftlichen Zusammenschluß im Territorialverband.

Ganz besonders interessant ist es, in diesem Zusammenhange festzustellen, wie das common law und die von ihm den Engländern gewährten Freiheiten geradezu eine territoriale Entwicklung herausfordern, selbst wo das Völkerrecht nur die Entwicklung als Personalverband gestattet. Das lehren die im Ausland von Engländern angelegten Settlements.

Auch die Römer hatten ihre conventus im Auslande, aber nur als Personalverbände (Tacann II, 62, zit. von Kornemann, a. a. O. R. E. IV, 1200), und sie hörten auf, als sich seit der

2. Hälfte des 2. Jahrhunderts die Römer gegen das Ausland absperrten.

Die Engländer haben aber schon seit dem 16. Jahrhundert solche Settlements namentlich im Gebiete orientalischer Staaten unterhalten und sie namentlich seit der Mitte des 19. Jahrhunderts zu einer Art verkleideter Protektorate fortentwickelt. Sicherlich spielt dabei Imperialismus eine maßgebende Rolle, aber nicht er allein. Es liegt die Tendenz zu dieser Entwicklung in der englischen Rechtsidee, daß der Engländer sein Geburtsrecht mit sich führe. Dies gibt Veranlassung, Gerichte und einer Legislatur ähnliche Gebilde in Gebiete zu tragen, die eigentlich territoriale Beherrschung durch England als dem Völkerrecht zuwider ausschließen. Mit anderen Worten: Daß der Engländer sein common law und die darin enthaltenen Freiheiten überall mit sich also auch ins Ausland, trägt, zwingt die englische Regierung den Personalverband, den das britische Settlement im Auslande allein völkerrechtlich darstellen darf, allmählich und der Außenwelt gewissermaßen verborgen, in einen Territorialverband zu überführen, oder mit anderen Worten, ein Protektorat im staatsrechtlichen Sinne einzurichten, daß England territoriale Herrschaftsrechte über Engländer und Eingeborene gestattet.

Daß diese Tendenz schon bei der Levantekompanie seit dem 16. Jahrhundert vorherrschte, mag immerhin aus dem eigentümlichen Duldungsprinzip zu erklären sein, das die Pforte den Staaten in Form der Kapitulationen zugestand, und zumal man englischerseits im 19. Jahrhundert dies als eine »Übertragung« von Hoheitsrechten, die die Pforte an die Konsuln und Gesandten Großbritanniens »vorgenommen« hätte, juristisch zu konstruieren versuchte.

Daß aber die Triebkraft jener völkerrechtlichen Anmaßung nur der bekannte Grundsatz war: der Engländer trägt sein common law ins Ausland mit sich — das zeigt die Art, wie Honduras aus einem Settlement eine englische Kolonie wurde. Seinem Ursprung nach war es eine Handelsfaktorei der Engländer auf spanischem Boden (etwa um 1638, begründet von Jamaica aus). Trotzdem es weder 1699 in einem Gutachten der Kronjuristen (Chalmers, Opinions of Eminent Lawyers

1814, p. 265) und noch später, 1817 (Gesetz 57 Geo. III, c. 53), als Teil der britischen Besitzungen oder gar als britisches Territorium angesprochen wurde, richteten die englischen Kolonisten auf diesem Boden Spaniens eine Legislatur ein, die Gesetze erließ, welche von englischen Gerichtshöfen als rechtsverbindlich angesehen wurden. Im Jahre 1765 schlossen die Ansiedler mit dem Kommandeur der dort befindlichen englischen Kohlenstation ein Abkommen, und seit der Zeit fungierte dort auch eine Art Gouverneur Englands. Aber Spanien hatte niemals seine Souveränitätsrechte aufgegeben. Die englische Siedlung war von Spanien wiederholt (1783 und 1786) anerkannt, aber stets unter Vorbehalt der spanischen Territorialitätsrechte. Zwar hatte die spanische Regierung im Frieden von Paris 1763 die Zusicherung erlangt, daß die britischen Siedlungen in Honduras aufgegeben und die britischen Fortifikationen geschleift werden sollten. Aber die Siedler blieben und verteidigten ohne Rücksicht auf jenen Vertrag ihre Siedlung gegen den Versuch Spaniens, sie unter ihre Botmäßigkeit zu bringen (1798). Die britische Regierung errichtete Gerichtshöfe (1817 Zivilgerichte und 1819 einen Kriminalgerichtshof), ohne Territorialansprüche zu erheben. Erst 1862 wurde das Gebiet als britische Kolonie erklärt. So war die Regierung durch die Freiheitsrechte der Engländer schließlich gezwungen worden, aus dem reinen Personalverband eines im Auslande gelegenen Settlement (einer Handelsfaktorei) einen Territorialverband einzurichten.

In gleicher Weise sind die ersten Handelsfaktoreien in Indien Personalverbände, deren Recht englisches common law ist, aber allmählich dahin drängt, Territorialitätsrechte der Engländer zu schaffen, die man weder aus dem Völkerrecht, noch aus dem englischen Staatsrecht herleiten kann. Die rein tatsächliche Durchführung und Anwendung englischer Rechte in diesem indischen Gebiete leitet Lord Stowell, der berühmte Prisenrichter und Fortbildner des britischen Seerechts, in einer Form her, der man nur zu gut das Gewaltsame anmerkt und die scharf das Abgleiten von dem Personalprinzip in das Territorialprinzip kennzeichnet (The Indian Chief 3 Robinson's Reports 29): »Da der Fremde im Osten (also der Brite) von der orientalischen Gesellschaft nicht als

ihresgleichen aufgenommen würde — Doris amara non intermiscit undam suam — und da diese Handelsleute auch auf keine völkerrechtliche Staatsgewalt sich stützen könnten, so leiteten sie ihre Rechtsstellung ausschließlich von der Handelsfaktorei ab, der sie angehörten.« Also auch hier zunächst das gleiche Vorgehen wie im Hondurasfalle. Das Mutterland hat dann schließlich zuzusehen, wie es die Anmaßung territorialer Befugnisse seitens seiner Staatsangehörigen (der Handelsfaktoreien) staatsrechtlich sich zu eigen macht und völkerrechtlich gegen das Ausland seine Herrschaftsgewalt daraus ableitet und verteidigt. Und um dies auch an einem neueren Fall zu verdeutlichen, sei auf die Settlements der Ausländer in China verwiesen (das Folgende: nach meinem Aufsatz im »Tag« vom 22. Dez. 1915), wie wir sie (bis zum Versailler Vertrag Art. 130, 132) früher in Tientsin und Hankau besaßen, oder wie die Franzosen und Engländer sie in allen sog. Vertragshäfen, namentlich in Shanghai besitzen.

In den Vertragshäfen und namentlich in Schanghai übt China die Gebietshoheit aus. Die Settlements sind nicht etwa nach Art von Kiautschou, Weihaiwei, Port Arthur u. a. Pachtverhältnisse im Sinne von Gebietsübertragungen, sondern sie ruhen auf dem Personalprinzip, nicht auf dem Territorialprinzip. Die Fremden besitzen nämlich innerhalb der ihnen zugewiesenen Settlements nur Extraterritorialitätsrechte. Für ihre Person unterstehen sie nämlich dem eigenen Konsulargerichte, welches hier mit einem weitgehenden Polizeiverordnungsrecht ausgestattet ist. Außerdem hat jedes Settlement eine Gemeindeverfassung. Während aber sonst mit jeder Gemeindeverfassung auch eine Gebietshoheit verbunden ist, handelt es sich bloß um Personenkreise, nicht um Gebietskorporationen. Diese Personenkreise sind nach Nationalitäten gegliedert, also reine Personenverbände. Sie bestehen in den Vertragshäfen, namentlich in Schanghai seit 1845, als England sein Settlement einrichtete.

Daß sie bloß Personenverbände sind, ist in der Völkerrechtspraxis wiederholt zur Anerkennung gelangt, namentlich aber auch in dem französisch-englischen Zwischenfall von 1898/1899 (siehe französisches Gelbbuch: Chine 1898/99 Nr. 100, 115, 122, 123 und Lémonon, L'Europe et la politique

britannique 1912², p. 150 f.). — Es handelte sich um die Erweiterung der französischen Konzession, welche vom internationalen Verwaltungsrat und vom diplomatischen Korps in Schanghai gebilligt worden war. Diese Erweiterung des französischen Settlement war damals deshalb notwendig geworden, weil in seiner Nähe ein Friedhof der Chinesen um die Pagode von Ning Po eingerichtet worden war, welcher die französische Konzession im Südwesten gesundheitlich gefährdete. Man vereinbarte deshalb mit China, daß die Teile der französischen Konzession, welche unmittelbar an die Pagode grenzten, von Frankreich aufgegeben werden sollten, Frankreich aber dafür als Entschädigung andere Teile als Niederlassungszone erhalten sollte. In diesem Augenblick erhob (Ende des Jahres 1898) Lord Salisbury Einspruch gegen dieses Abkommen und protestierte vor allem gegen die Ausdehnung des französischen Settlement, weil es auf diese Weise sich auch über britisches Eigentum erstrecken würde. Gemeint waren die britischen Handelsfaktoreien, die auf diesem Gebiete, welches den Franzosen abgetreten werden sollte, bereits errichtet worden waren (Gelbbuch a. a. O. Nr. 115, S. 74). Mit Recht machte damals Delcassé als Minister des Auswärtigen darauf aufmerksam, daß englische Untertanen bereits in der französischen Konzession alten Umfangs sich niedergelassen hätten und daß insbesondere die Gewährung eines Settlement, selbst wenn dieses eine Munizipalverfassung besitze, noch keineswegs die Abtretung eines Gebietsteiles am Jangse bedeute, wie dies die Engländer behauptet hatten. Diese hatten sich nämlich auf einen zwischen ihnen und China abgeschlossenen Vertrag vom 9. bis 24. Februar 1898 berufen, wonach China keiner anderen Macht als Großbritannien irgendeinen Gebietsteil im Jangsebassin abtreten dürfte.

Indem die französische Regierung damals darauf hinwies, daß die Erweiterung eines Settlement keine Gebietsübertragung bedeutet, hat sie ein für allemal der Theorie vorgebaut, daß die Settlements mehr seien als bloße Personalverbände. Schließlich kam es auch zu einer Verständigung zwischen Frankreich und England, wonach England zwar seinen Widerspruch gegen die Erweiterung des französischen

Settlement zurückzog, dafür aber die Zusicherung erhielt, daß alle englischen Untertanen innerhalb des französischen Settlement vom englischen Konsulat in Schanghai registriert werden sollten, und daß alle Munizipalverordnungen der französischen Kolonie, sofern sie auch Engländer beträfen, vom englischen Konsul in Peking genehmigt werden müßten. Ein deutlicher Beleg dafür, daß die Settlements bloß Personenverbände, nicht Gebietskörperschaften sind.

Gleichwohl bestand auch während des Weltkriegs die Neigung der Engländer, die Settlements als Territorialverbände anzusehen und den Krieg auch in unsere Settlements zu tragen.

Diese eigentümliche Verkettung von commonlaw-Ansprüchen der Staatsbürger mit dem Territorialprinzip, die notwendig die englische Regierung vor die Alternative stellen, entweder diese Ansprüche ihrer Staatsbürger zu befriedigen, gleichzeitig aber die Territorialitätsrechte einer souveränen ausländischen Macht zu verletzen oder auf jede Gerichtsbarkeit über ihre Staatsangehörigen zu verzichten, zwang sie, auch in der ersten Foreign Jurisdiction Act von 1843, dann aber auch in folgenden Gesetzen bis 1890 der Krone die Macht vorzubehalten, durch königliche Verordnungen (im Staatsrat) alle Hoheitsrechte auszuüben in fremdem Staatsgebiet, wo durch völkerrechtlichen Vertrag, Gewohnheitsrecht oder Duldung seitens des ausländischen Souveräns das britische Reich Hoheitsrechte der Jurisdiction erworben hat. Dadurch hat es die Krone in der Hand, sich, wo es dem europäischen Auslande gegenüber notwendig ist, auf die Schaffung reiner Personalverbände zu beschränken und nur Konsulargerichtsbezirke einzurichten, zu Territorialverbänden aber hinüberzugleiten, wenn Häuptlinge von Stämmen, kurz Staatsgebilde in Frage kommen, die nicht Subjekte des Völkerrechts sind. Dann bietet die Foreign Jurisdiction, die man auf Grund jener Gesetze in Anspruch nimmt, die Möglichkeit, durch die äußere Form des staatsrechtlichen Protektorats hindurch allmählich, und dies ganz unbemerkt von der Eifersucht des Auslands, einen Territorialverband einzurichten.

Denn in diesen Protektoraten werden durch Staatsratsverordnung des Königs Gerichtshöfe eingerichtet, die auch

über Eingeborene Gericht halten. Es werden Münz- und Geldeinrichtungen getroffen, Kommunalverbände angelegt, ja sogar Legislaturen einberufen unter »Duldung« seitens des Souveräns, dem eigentlich die Territorialhoheit zusteht. Zwar haben die englischen Gerichte, sofern sie mit diesen Protektoratsverordnungen des Königs in Beziehung treten, diese nachzuprüfen, namentlich darauf hin, ob sie sich noch im Rahmen der sie ermächtigenden Gesetze (jener oben genannten Foreign Jurisdiction Act) halten. Aber über die Frage, ob die Verordnung noch durch den mit dem ausländischen Souverän oder Häuptling geschlossenen völkerrechtlichen Vertrag gedeckt ist, ob sie ihn nicht geradezu verletzt, dies nachzuprüfen haben die Gerichte keine Befugnis: sie wird ihnen durch die Mitteilung des Staatssekretärs der auswärtigen Angelegenheiten oder des Colonial Office, daß die vom Vertrage gesteckten Grenzen innegehalten seien, kurzweg abgeschnitten.

Zwei Typen von Protektoraten kennt das britische Recht: Wo die Eingeborenen in eigener Staatsorganisation fortgeschritten sind, wie in den Malaienstaaten, auf Zanzibar, in Brunei, Mascat u. a. m., da hat ein sog. Administrator, Resident oder Commissioner die Rechte des Reichs wahrzunehmen und greift in die innere Verwaltung des Protektorats verhältnismäßig selten ein. Anders dort, wo es sich um Nomadenstämme handelt, wie die Araberstämme um Aden, auf den Malediveninseln u. a. m. Da ist die Gewalt des Protektors nicht mehr von der des Protegierten zu scheiden, obwohl sie in der Praxis viel weniger intensiv sich gestalten kann (schon wegen des Nomadenlebens der Gewaltunterworfenen) als beim erstgenannten Typus.

§ 5. Provincia Caesaris und Crown Colony.

Literatur: Mommsen, Röm. Staatsrecht II, 840 ff., 1087 ff., III, 1217 ff.; Hirschfeld, Die kaiserlichen Verwaltungsbeamten bis auf Diocletian, 1905², S. 1—49, 121 ff., 343—409; Schulten, Gutsherrschaften, S. 58 bis 84; Rostowzew, Kolonat passim und derselbe in Ruggiero, Dizionario Epigrafico, Art. Fiscus insb. 107 ff.; Pownall, Administration of the Colonies, 4. ed., 1768, p. 48 ff.; Whitney, Government of S. Carolina in John Hopkins U. Studies XIII, 1, ch. II; Egerton, Short History of Br. Colonial Policy, p. 284 ff.; Forsyth a. a. O. 119—178; Todd, Parliamentary Government in the Br. Colonies, 1894, ch. XII.

I. Domi retinere als Problem.

Seit der Römerzeit ist den Monarchien ein Problem als »Erbteil der Alten« aufgegeben, das von großer praktischer Bedeutung ist. Wenn dem Reiche Schutzgebiet oder Kolonialbesitz zufällt, so wächst dies Gebiet nicht von selbst dem Staate zu, in der Weise, daß in ihm nun dieselben Verfassungsgesetze gelten könnten wie im Hauptreich. Das verbieten die klimatischen u. a. Verschiedenheiten, insbesondere kultureller Art. Die Demokratie unterwirft aber von vornherein diese Schutzgebiete den verfassungsmäßig vorgesehenen Organen des Hauptstaates. Für die Demokratie ist es undenkbar, daß ein Organ (die Exekutive) allein mit der Regierung dieser Schutzgebiete oder dieses Kolonialbesitzes auf Kosten der anderen Reichsorgane betraut würde. Kein Organ der Demokratie darf ein Leben außerhalb des Rahmens der Verfassung führen. Selbst die Schutzgebiete, die man besonders verwalten muß, dürfen nicht die Grundlage für ein solches verfassungswidriges Außenleben eines der Organe des Hauptreiches abgeben.

In der Monarchie, namentlich in der konstitutionellen, besteht diese Neigung, die sich zur Gefahr der Verfassung auswachsen kann. Seit dem römischen Prinzipat besteht die Gefahr. Denn der Monarch, der ausländisches Gebiet, Kolonialgebiet erwirbt, möchte in der Verwaltung desselben den gewöhnlichen, ihm durch die heimische Verfassung zugunsten eines anderen obersten Mitorgans auferlegten Schranken ausweichen. Er beruft sich hierbei gern darauf, daß er aus »eigener« Kraft oder aus eigenen Mitteln das neue Gebiet erworben, erobert habe, und verlangt daher Freiheit von den üblichen Verfassungsschranken, Freiheit vom Mitregieren anderer Verfassungsorgane. So hat, um nur zwei moderne Beispiele zu verwenden, der König der Belgier den Kongostaat als Krondomäne von 1885—1911 beherrscht und für sich eine eigene Sonderstellung zur Beherrschung dieses Kolonialbesitzes außerhalb der Verfassung und parlamentarischen Regierung beansprucht. Ähnlich hat der Deutsche Kaiser unter Ausschluß des Bundesrats und Reichstags von 1884—1889, ohne gesetzliche und verfassungsmäßige Grundlage, die deut-

schen Schutzgebiete beherrscht. Die deutschen Staatsrechtslehrer mühten sich ab, aus der obersten Kommandogewalt des Kaisers oder aus seinem Recht der auswärtigen Vertretung des Reiches diese faktisch in Anspruch genommene Herrschaft abzuleiten. In Wirklichkeit liegt und lag hierbei nichts anderes vor als das den Römern schon bekannte Problem des domi retinere.

Tacitus beschreibt dies für Ägypten sehr anschaulich, nachdem er die Verfassungswidrigkeit des Vorgangs im Eingang seiner Historien hervorgehoben, mit folgenden Worten:

Aegyptum copiasque quibus coerceretur, iam inde a divo Augusto equites Romani obtinent loco regum: ita visum expedire, provinciam aditu difficilem, annonae fecundam, superstitione ac lascivia discordem et mobilem, insciam legum, ignaram magistratum, domi retinere.« Also Ägypten behielt Augustus für sich und gründete seine Herrschaft auf seine Truppen, die er daselbst stehen hatte, in Nachfolge des Rechts der Lagiden. Das Land wird nur durch seine der Ritterschaft entnommenen Prokuratoren, mit Ausschluß der Senatoren, beherrscht.

Nach dem Beispiel Ägyptens haben Augustus und seine Nachfolger ähnliche Erwerbungen behandelt, Rhaetien, Thracien, Noricum, Corsica, zeitweise Achaia, ferner Mesopotamia mit Osrhoene u. a. m. (Hirschfeld, a. a. O. 371 ff.).

Aber die ganze Vorrechtsstellung des Prinzeps, die er seit 27 v. Chr. in Gestalt des sog. prokonsularischen Imperiums hatte, ist, wenn nicht selbst geradezu außerhalb der Verfassung, so doch die Vorbereitung, um, im Laufe der Zeit, den Senat aus der Mitherrschaft über die Provinzen und das eigentliche Reichsgebiet zu verdrängen. Darin besteht eben die große Gefahr für jede Monarchie, die sich in verfassungsmäßigen Schranken halten soll, aber wegen des domi retinere und darauf besonders bauend, für sich eine durch die Verfassung nicht kontrollierte Macht heraussondert, die sie zu Zeiten zur allmählichen Vernichtung der anderen verfassungsmäßigen Mitorgane verwendet, ja durch die sie sogar die Verfassung selbst stürzt. Englands Kolonialreich hatte zunächst im 16. und 17. Jahrhundert, ja bis ins 18. auch sein prokonsularisches Imperium, das dem König zustand, und

doch ist es dort niemals zu einem domi retinere gekommen, nicht einmal für Indien, wo ja auch absolute Rechte von den Vorgängern, den Herrschern des Islam, »geerbt« wurden (s. § 8). In England kann also nicht eine Gefahr der mutterländischen Verfassung durch Kolonialbesitz, der in der Hand des Königs konzentriert ist, entstehen. England hat, wie wir wissen, viele Crown Colonies, aber niemals eine Provincia Caesaris gehabt. Es gilt, den Gründen dieses Unterschiedes zwischen römischem und britischem Weltreich nachzugehen.

II. Das römische prokonsularische Imperium und die Mittel zur Erreichung des allg. Domi retinere.

Das prokonsularische Imperium ist die auf den ausschließlich militärischen Oberbefehl gegründete Oberstatthalterschaft, die sich Augustus über das ganze Reichsgebiet (27 v. Chr.) mit Ausnahme von Rom und Italien beilegte, um seinem Prinzipat Dauerhaftigkeit zu geben. Dies Imperium und nicht die tribunizische Gewalt, die er auch für sich in Anspruch nahm, ist Stütze und Stab seiner Sonderstellung als Princeps geworden (Mommsen, a. a. O. II, 840).

Äußerlich vollzog sich dies in den Formen des republikanischen Staatsrechts. Das Imperium, den militärischen Oberbefehl, der die gesamte Staatsgewalt innerhalb der Provinzen bedeutete, war bloß die Fortsetzung des statthalterlichen Imperiums, das auch in der Republik die staatliche Vollgewalt auf Grund des militärischen Imperiums in der Provincia bedeutet hatte (Mommsen, a. a. O. 854 ff., Leifer, a. a. O. 326), und um auszudrücken, daß der Princeps in dieser seiner Oberstatthalterschaft keinen Übergeordneten habe, wurde ein Titel verwendet, der damals im allgemeinen einen Statthalter bezeichnete, der keinen höheren über sich hatte, der Titel pro consule.

Aber materiell und tatsächlich war die Sonderstellung des Princeps, die auf dem prokonsularischen Imperium ruhte, eine solche, die ein außerverfassungsmäßiges Leben begründen konnte und tatsächlich begründet hat. Das Imperium wird dem Princeps nicht übertragen, sondern von ihm genommen. Nicht bloß der verfassungsmäßige Senat, sondern auch die Truppen können ihn zur Übernahme des Imperiums auffor-

dern. Eigentlich sollte ihm nur das Truppenkommando überall im Reich übertragen sein, das Senatsregiment aber sämtliche Statthalterschaften übernehmen (so nach der Ordnung von 27 v. Chr.). Tatsächlich behielt Augustus zunächst die zeitlich begrenzte Statthalterschaft für einige bedrohte Provinzen und prolongierte ihre unmittelbare Verwaltung wiederholt, bis sie dann, als Verwaltung der sog. kaiserlichen Provinzen, seit Tiberius von vornherein auf Lebenszeit, übernommen wurde (Mommsen, a. a. O. II, 1087 f.).

Das prokonsularische Imperium schuf also zunächst nur ein labiles Gleichgewicht innerhalb der sog. Dyarchie, geteilt zwischen Princeps und Senat, das jeden Augenblick sich in die Alleinherrschaft verwandeln konnte, weil das materielle Übergewicht auf seiten des Princeps war. Nicht bloß mußten ihm die Truppen auch in den senatorischen Provinzen unbedingt gehorchen, er hatte auch kraft prokonsularischen Imperiums ein weitgehendes Kontrollrecht, namentlich in der Finanzverwaltung, in den senatorischen Provinzen (Mommsen, III, 861). Es stürzte die Dyarchie nur deshalb nicht gleich ein, weil die Kaiser bis Septimius Severus und Diocletian es vorzogen, durch allmähliches Abbröckeln der Macht des Senats in den Provinzen das Ideal des domi retinere, dem man zustrebte, zu erreichen. So inhaltslos war inzwischen die Senatsmitherrschaft auch in den Provinzen geworden, daß Diocletian, ohne davon viel Aufhebens zu machen, die sog. proprätorischen beseitigte, die drei prokonsularischen aber (Asia, Achaia und Africa) gewissermaßen als Senatsprovinzen wie mit einem Federstrich verschwinden ließ, indem er ihre Amtsinhaber bloß zu Titularen, zu Statthaltern erster Klasse, umgestaltete, und sie, die früher vom Senat ernannt worden, nunmehr dem kaiserlichen Ernennungsrecht unterwarf (Bethmann Hollweg, Der römische Zivilprozeß, III, 40). Daß diese Beseitigung der Senatsherrschaft über die Provinzen so ohne Erschütterung vor sich gehen konnte, ist dem Umstande besonders zuzuschreiben, daß Diocletian eigentlich nur das Letzte daran tat, was seine Vorgänger, insbesondere bis Septimius Severus, durch verschiedene Mittel besorgt hatten, das domi retinere.

Die Mittel, die hierbei zur Verwendung kamen, ein wichtiger Bestandteil der sog. arcana imperii, sind diejenigen, die

uns Tacitus (s. oben S. 146) und namentlich Dio Cassius für das domi retinere angeben. Der letztere sagt (51, 17):

»Zinsbar machte er indes doch Ägypten und den Cornelius Gallus (sc. der nur Ritter war) zum Statthalter. Städte und Dörfer dieses Landes waren ungemein volkreich, Leichtsinn und Wankelmut war Nationalcharakter, Korn und Geld war hier im Überfluß, und der Cäsar getraute sich so wenig einem Senator eine solche Provinz in die Hände zu legen, daß er vielmehr keinem (sc. von ihnen), der nicht bei ihm selbst Bewilligung suchte, dahin zu reisen erlaubte. Auch kein Ägypter sollte Senator in Rom sein, und wenn alle übrigen Städte Ägyptens ihren Senat hatten, so sollten die Alexandriner keinen Senat haben, weil er ihrem Hange zu Neuerungen wenig traute.«

Wenngleich dies alles von Augustus berichtet wird, so haben wir allen Anlaß, anzunehmen, daß damit die arcana imperii, auch der Nachfolger bis Septimius Severus und Caracalla, gezeichnet werden sollten. Wenn man die Angaben mit der vorhin erwähnten des Tacitus zusammenhält, so ergibt sich, daß das domi retinere durch folgende, mit dem prokonsularischen Imperium eng zusammenhängenden Mittel erreicht werden sollte:

1. durch das Bodeneigentum des Kaisers in den kaiserlichen, aber auch durch die ausgebreiteten kaiserlichen Domänen in den senatorischen Provinzen. Denn das erstere bedeutet jedenfalls die Hervorhebung der Zinspflichtigkeit und Fruchtbarkeit des ägyptischen Bodens, wo vorher unter den Lagiden der gesamte Boden Eigentum des Königs gewesen und sich allmählich, vielleicht erst unter den Römern, die *γῆ ἰδιόκτητος*, das Privateigentum, zu entwickeln begonnen hatte (Rostowzew, Kolonat, S. 88 ff. insbes. 112). In dieses Königseigentum am Staatsboden trat der römische Staat bzw. sein Stellvertreter, der Princeps, ein;
2. das zweite Mittel des domi retinere waren die Truppen, wodurch Ägypten im Zaum gehalten wird, was Tacitus hervorhebt. Sodann
3. die Verdrängung der Amtsträger senatorischen Ranges in Heer und Verwaltung der Provinzen durch Amts-

träger aus dem Ritterstand, was Dio Cassius durch den Hinweis auf Gallus, und Tacitus ganz allgemein sagt;

4. durch systematische Ertötung der munizipalen Lokalverwaltung, was Dio Cassius mit der Unfähigkeit Alexandriens, einen eigenen Senat zu erlangen, andeutet.

Betrachten wir nun diese Mittel im einzelnen.

Vor allem das Bodeneigentum. Die sog. kaiserlichen Provinzen mitsamt den Grundstücken der Privaten galt als Eigentum des Princeps. Hier gilt der Satz des Gajus (2, 21):

provincialia praedia . . . . alia stipendiaria, alia tributaria vocamus: stipendiaria sunt ea quae in his provinciis sunt quae propriae populi Romani esse intelliguntur, tributa sunt ea quae in his provinciis sunt quae propriae Caesaris esse creduntur.

Zweck der juristisch gedachten Zession des der Republik gehörigen Territoriums an den Princeps war, jede Kontrolle und Verrechnung der Einkünfte aus diesen Provinzen durch den Princeps auszuschließen. Aber trotzdem das Bodeneigentum in den Senatsprovinzen, wie Gajus auch hervorhebt, Eigentum des römischen Volkes blieb, so erlangte auch der Princeps in ihnen einen so maßgebenden Einfluß, namentlich in der Finanzkontrolle, daß jener von Gajus hervorgehobene Unterschied bald verschwand. Der Kaiser schickte delegierte Kontrolleure für die städtische Finanzverwaltung auch in die Senatsprovinzen. So heißt es in den Briefen, die zwischen Trajan und dem jüngeren Plinius gewechselt wurden, der um 112 n. Chr. als kaiserlicher Legat nach der Senatsprovinz Bithynien entsendet war (18, 3) als Instruktion: »Vor allem sollst du die städtischen Rechnungen nachprüfen.« Außerdem setzten die Kaiser in die Städte curatores rerum publicarum, wodurch sich besonders in der Senatsprovinz Africa die kaiserliche Kontrolle in Finanzsachen vollzog. In der Senatsprovinz Asien hatte man wieder eine andere Möglichkeit. Während es der Staatsrechtsnorm entsprochen hätte, daß nur Quästoren hier die Finanzverwaltung zur Unterstützung des Prokonsuls geübt, gibt es hier kaiserliche Finanzprokuratoren, die sonst nur in den kaiserlichen Provinzen sich vorfinden, und sie beschränken sich nicht nur, wie man aus ihrem Namen etwa

ableiten könnte, auf die Erhebung der Einnahmen aus den kaiserlichen Domänen, vielmehr kontrollieren sie die gesamten Finanzen der Senatsprovinz und ziehen alle Gefälle in denselben, nicht bloß die Tributsteuern, sondern auch den Bodenzins, das vectigal, ein. Dio Cassius kennt schon keinen Unterschied mehr, wenn er sagt (53, 17):

»Auch schickt jeder regierende Kaiser die Prokuratoren (so nennen wir die Beamten, welche die gesamten öffentlichen Intraden als auch die ihnen besonders aufgetragenen Domäneneinkünfte erheben) in sämtliche Provinzen, sie mögen kaiserlich sein oder dem Volk gehören, wozu er teils Ritter, teils Freigelassene nimmt.«

Im Anschluß an dieses Finanzgeschäft üben sie auch eine administrative Gerichtsbarkeit aus und erlangen dadurch den Zugang, um sogar in die dem Statthalter, auch dem Prokonsul der Senatsprovinz, vorbehaltene Rechtsprechung einzubrechen (Hirschfeld, 403). Alles in allem, der Unterschied des Bodeneigentums der Provinzen schwindet seit der Flavierzeit immer mehr, um in der Zeit der severischen Dynastie, die Dio Cassius besonders im Auge hat, bedeutungslos zu werden. Denn er war, wie wir wissen (Hirschfeld, 10, A. 3) hochgekommen, um staatsrechtlich den Unterschied zwischen kaiserlichem Fiskus und senatorisch-staatlichem aerarium zu unterstreichen. Seit der Zeit der Flavier (Rostowzew, Kolonat, 291, A. 2) war wie in Ägypten so auch in Afrika, Asien u. a. Provinzen die kaiserliche private Domäne immer mehr dem Staatsgut und dem Krongut (patrimonium) angeglichen, d. h. die Verschiedenheit der Kontrolle in der Rechnungsgebahrung, die für jeden dieser Güterkomplexe anfangs bestanden hatte, wurde immer mehr ausgeglichen. Wie in Ägypten aus den kaiserlichen Domänen (Ousiai) damals ein logos ousiacos gebildet und mit der Verwaltung des Staatslandes (ge demosia, ager publicus) und der alten Königsdomäne (ge basilike, kaiserliches Patrimonium, Krongut) vereinigt erscheint, so wurde auch in den anderen Provinzen, namentlich in den kornreichen Senatsprovinzen, ein kaiserliches Krongut herausgesondert, das aber mit dem Staatslande, dem ager publicus, in eins verschmilzt. Gerade deswegen war es in der Zeit des Septimius Severus, wie wir oben (S. 148) sahen, nötig geworden,

eine res privata des Kaisers, über welche er freier verfügen konnte, wieder anzuerkennen. Aber immer wiederholt sich die Erscheinung — das Krongut greift über das Staatsgut aus, der Kaiser legt seine Hand auch auf die Staatsdomäne (den ager publicus), die eigentlich in den Senatsprovinzen in Senatsverwaltung ist. Das ganze Staatsgut wird kaiserliches Krongut und schließlich kaiserliches Schatullengut (res privata), worüber der Kaiser frei verfügt. Kein Wunder, daß einer solchen Zeit die Unterscheidung des Bodeneigentums, je nachdem es sich um kaiserliche oder Senatsprovinzen handelt, ganz veraltet erscheint. Wie in der Frage des staatlichen Bodeneigentums der Senat den kürzeren zieht, so natürlich erst recht in der Verfügung über die Truppen. Diese war ihm natürlich durch das prokonsularische Imperium des Princeps genommen. Aber die Zurückdrängung des senatorischen Einflusses ging noch weiter. Nicht bloß daß in den Senatsprovinzen seit des Kaisers Gajus Zeiten überhaupt keine Truppen mehr standen, auch die den Senatoren ursprünglich vorbehaltenen Statthalterposten in den kaiserlichen Provinzen wurde durch ritterliche Präsidialprokuratoren besetzt, und selbst in den Senatsprovinzen wurden die senatorischen Statthalter durch kaiserliche Finanzprokuratoren zunächst vorübergehend, später dauernd, unter dem Namen von Vizestatthaltern ersetzt. Unter Septimius Severus, diesem Hauptgegner des Senats, ist der Entwicklungsprozeß schon abgeschlossen. Des Kaisers Werkzeuge, ritterliche Prokuratoren, beherrschen in seinem Auftrage alle kaiserlichen Provinzen, in welchen sich große Militärkommandos konzentrierten (Hirschfeld, 389), und in den Senatsprovinzen mehren sich die Fälle, wo ein procurator provinciae quam mandatu principis vice defuncti proconsulis rexit (Hirschfeld, 387).

Nun kommt noch das letzte der arcana imperii, um die Provinzen ganz in der Hand des Kaisers zu behalten: die Ertötung der munizipalen Lokalverwaltung durch die auf den kaiserlichen Domänen der Nachbarschaft frei und ungebunden waltenden kaiserlichen Prokuratoren. Die kaiserliche Domäne war von der munizipalen und auch von der statthalterlichen Gerichtsbarkeit auch in den Senatsprovinzen (Africa) eximiert. Wir sahen, welch reiches Kommunalleben unter der

Decke der kaiserlichen Domäne sich entwickelte (s. oben S. 107 f). Die Kolonen, die dieses quasi-munizipale Leben dort führten, unterstanden aber nur dem kaiserlichen Prokurator und seinen Unterbeamten. Er übte über sie eine ungebundene, d. h. durch römisches Staatsrecht nicht gebundene Gerichtsbarkeit (cognitio) aus. Sollte eine Stadt auf dem kaiserlichen Domanialgebiet gegründet werden, dann mußte sich, wenigstens in den Senatsprovinzen, der kaiserliche Prokurator mit dem Prokonsul ins Benehmen setzen, denn die Einkünfte ihres Territoriums gehörten vor ihrer Gründung in den Bereich der Tätigkeit des kaiserlichen Prokurators, nach ihrer Gründung in die der senatorischen Administration (Rostowzew, Kolonat, 293). Aber je mehr der Unterschied zwischen Senats- und kaiserlichen Provinzen in der oberen Verwaltung schwand, desto mehr wuchs das Ansehen und die Macht der kaiserlichen Prokuratoren auf Kosten der munizipalen Lokalverwaltung und Gerichtsbarkeit. Das Herrenregiment der Prokuratoren auf den domanialen Territorien, selbst in den Senatsprovinzen, ganz im Widerspruch mit der republikanischen Ordnung und sogar der ursprünglichen Ordnung des Augustus, ebnete auch in den niederen Sphären der Lokalverwaltung den Boden für das persönliche, die alten Formen der Freiheit vernichtende Kaiserregiment (Schulten, a. a. O. 78 f.). Ganz besonders lehrreich für diese Wirksamkeit der kaiserlichen Domänen in den Senatsprovinzen als Mittel, persönliche Freiheit und städtische Lokalverwaltung zu untergraben, bieten uns die Inschrift von Gondane, die unter dem Namen der »Tekmoreiischen Monumente« Ramsay (Studies in the Eastern Roman Provinces, 1906, 314 ff. und Bearing of Recent Discovery 1915, 191 ff.) gefunden und herausgegeben hat. Die römischen Kaiser hatten in der Nähe des pisidischen Antiochien große, von den hellenistischen Königen übernommene Domänen. Auf ihnen lebte eine Bevölkerung unter den guten Kaisern, so frei und so unfrei, wie eben hellenistische Königsbauern auf den Königs-, jetzt Kaiserdomänen leben konnten. Im zweiten nachchristlichen Jahrhundert galten sie bereits als eine Art von Sklaven des kaiserlichen Haushalts, denn sie brachten, wie diese, Gebete und Wünsche für sein Heil dar. Ja, der Kaiser galt ihnen noch mehr: Er galt ihnen als Gott, in Nachfolge der alten

asiatischen Gottheit (Men), die ihre Vorfahren verehrt hatten. Der kaiserliche Prokurator der Domänen verband mit diesem Amt die Eigenschaft eines Priesters ex officio. Die Kolonen waren zu einem religiösen Verein zusammengeschlossen, der tekmoreioi heißt. Durch ein geheimes Zeichen (τέκμως) erkennen sich die Genossen und schließen Christen aus ihrer Mitte grundsätzlich aus. Sie sind Sklaven des Gott-Kaisers, die sich als das Eigentum dieses Gottes betrachten. Nicht bloß, daß hier hervorkommt, wie der Kaiserkult durch die Kaiserdomänen wirksam propagiert wurde — die tekmoreioi erzwingen von ihren christlichen Mitkolonen wenigstens die Heilsformel für den Kaiser —, wir sind außerdem in der Lage, zu erkennen, wie eine große Zahl von Städtern aus den griechischen oder hellenisierten Städten, in deren Umgebung die kaiserlichen Domänen lagen, auf die Kaiserdomäne ziehen und lieber dort Kolonendienste taten, als in der griechischen Stadt (Synnade, der sie angehörten) als freie Bürger zu leben. So wuchs der kaiserliche Oikos auf Kosten städtischer Selbstverwaltung — auch in den Senatsprovinzen. Das war die Wirkung, die unheilvolle Wirkung des domi retinere. Was sollte nicht alles dieser kaiserliche Oikos leisten?! Er wollte — in der Zeit der Flavier und der guten Kaiser — das ganze Reich zu einem Oikos gestalten, um die Bevölkerung von den Privatoiken und der Latifundienpest zu befreien (s. oben S. 39). Er wollte durch einen auch auf den Kaiserdomänen geführten Konkurrenzkampf gegen die christliche Religion dem Kaiserkult zum Siege verhelfen, um mit ihm das provinzielle Leben im Sinne einer Selbstverwaltung zu beleben.

Wir haben oben (S. 40 f. 109) die Gründe kennengelernt, warum ihm das erstere mißlang. Wir werden unten sehen (S. 196ff.), warum er auch mit dem zweiten Plan scheitern mußte.

III. Die Beseitigung des prokonsularischen Imperiums und des »domi retinere« innerhalb des britischen Weltreichs.

Wir sagten schon oben (S. 145), es sei ein schweres Vermächtnis gewesen, das die römische Monarchie der europäischen hinterlassen hatte, nämlich überseeische Gebiete gewissermaßen als Hausmacht, losgelöst von allen Verfassungs-

schranken, die etwa heimisches Staatsrecht aufgestellt hat, beherrschen zu wollen. Wir können die Naht, an der das alte, römische Recht mit der europäischen Rechtsauffassung zusammenhängt, aufdecken. Es ist das vom Papste in Anspruch genommene Recht, den europäischen Fürsten die neuentdeckten oder zu entdeckenden Erdteile allein rechtswirksam zu verleihen, ein Recht, das der Papst nicht so sehr aus dem Gesichtspunkt der innozentischen Ideen vom Oberlehensherrn über alle Könige, als vielmehr aus der Idee, der ihm durch die konstantinische Schenkung zustehenden Weltherrschaft ableitete (S. Mirbt, Quellen z. Gesch. des Papsttums, 1911³, S. 155; Gregors IX. Schreiben an Kaiser Friedrich II., 1236: »Illud autem minime praeterimus toti mundo publice manifestum quod praedictus Constantinus qui singularem super universa mundi climata monarchiam obtinebat, ... dignum esse decernens ut sicut principis apostolorum vicarius in toto orbe sacerdotii et animarum regebat imperium, sic in universo mundo rerum obtineret et corporum principatum . . .«).

Gestützt auf diese von Rom überkommene Weltherrschaft, die dem Stellvertreter Christi auf Erden zusteht, ist auch im Jahre 1493 die Verleihung aller entdeckten oder von Spanien oder Portugal zu entdeckenden Länder an die Könige dieser Staaten vom Papste Alexander VI. vorgenommen worden (Bulle »Inter cetera divinae« bei Mirbt, a. a. O. 186: auctoritate omnipotentis Dei, nobis in beato Petro concessa, ac vicariatus Jesu Christi, qua fungimur in terris). Allen anderen Personen, Königen und Ständen wird bei Strafe der excommunicatio latae sententiae verboten, irgendwie gegen diese Verleihung anzukämpfen. Die katholischen Fürsten leiteten daraus den Grundsatz her, daß die Beteiligung von Ständen an der Beherrschung dieser Länder, die überseeisch erworben und kolonisiert werden sollten, unzulässig sei. Auch die englischen Könige hielten, trotzdem sie die geistliche und weltliche Autorität des Papstes seit Heinrich VIII. verwarfen, an jenem Ausschluß der Stände von Kolonialangelegenheiten fest. Wie in anderen Staaten auf Grund päpstlicher Autorisation, so wurde auch in England die Regelung und Verwaltung kolonialer Verhältnisse als ausschließliche königliche Präro-

gative angesehen. Zwar wurde diese von der Regierung (seit Elisabeth) stets vertretene Ansicht vom Parlament nicht ohne Widerspruch hingenommen, ja, es kam sogar vor, daß Gesetzentwürfe, die die Kolonien betrafen, trotz des Einspruchs vom Regierungstische (Staatssekretär) durch das Parlament gingen, so im Jahre 1621, 1626 und 1628. Aber der König verweigerte ihnen die Sanktion (Journals of the House of Commons I, 578, 591, 626, 654, 819, 825, 830 f., 863, 874, 884, 886, 898). Der König nahm die überseeische Besitzung als seine Feudaldomäne (demesne lands) »in partibus exteris« in Anspruch und nicht als Bestandteil des Königreichs, das ihm »jure coronae« zukam. Wir beobachten bei dieser von den damaligen englischen Juristen vorgenommenen Unterscheidung genau den römischen Gegensatz von fiscus und aerarium populi. Wenn das Haus wiederholt den Versuch machte, durch Gesetz die Fischereirechte z. B. an der Küste von Virginia, Neuengland und Neufundland zu regeln, so machte der König seine Sonderrechte geltend und seine Staatssekretäre teilten dem Hause kurzerhand mit (Journ. H. C. vom 25. April 1621):

»That it was not fit to make laws here for those which are not yet annexed to the crown.«

Und als einmal, im Jahre 1624, das Haus sich daran machte, eine Petition der Kolonisten Virginias zu erledigen, zog der Sprecher einen Brief des Königs hervor, worauf die Petition durch Beschluß des Hauses von der Tagesordnung abgesetzt wurde (Journ., a. a. O. vom 29. April 1624: »upon the speakter's producing and reading to the House a letter from the king concerning the Virginia petition, the petition, by general resolution, was withdrawn«).

Dabei blieb es bis zum Ausbruch des Bürgerkrieges. Das lange Parlament nahm nun die Gesetzgebung auch über die Kolonien in die Hand. Diese Gesetze, damals Ordinances genannt, weil nach Abschaffung des Oberhauses das Haus der Gemeinen allein den gesetzgebenden Faktor darstellte, regelten auch den Handel nach den Kolonien. Die Navigationsakte Cromwells ergingen als solche Ordinances (1651).

Nach der Restauration der Stuarts begann der alte Streit zwischen Krone und Parlament um die Kolonien: das Parla-

ment wollte seine Gesetzgebungsrechte, die es während der Revolution erworben hatte, nicht aufgeben, der König seine Prärogative nicht vergeben. Es kam zu einem stillschweigenden Einverständnis, wonach das Parlament Gesetze über die Kolonien machen, der König sie ausschließlich verwalten sollte. Das prokonsularische Imperium des Königs war somit auch vom Parlament anerkannt. Dieser Zustand des labilen Gleichgewichts fiel aber nicht, wie in Rom, in den der königlichen Alleinherrschaft um, sondern eher in den entgegengesetzten Zustand, der Alleinherrschaft des Parlaments. Im Jahre 1672 entschieden die Gerichte im Rechtsfall Craw versus John Ramsay (Vaughan's Reports, p. 300), daß die Kolonien zum Reiche gehörten, wenngleich nicht im territorialen Sinne, und daß sie vom Reiche nur durch Gesetz des Parlaments getrennt werden dürften. Mit anderen Worten: die ausschließliche Beherrschung der Kolonien durch königliche Prärogative war dahin. Der König konnte seine Vollgewalt über sie nicht mehr darauf stützen, daß sie nur ihm, nicht dem Reiche zugehörten.

Die Revolution von 1688 brachte nun die Änderung, daß das Parlament nicht bloß die Gesetzgebung, sondern auch die Verwaltung der Kolonien an sich brachte. Im Jahre 1706 wurde eine Rechtsanschauung des Lord Oberrichters Vaughan veröffentlicht, »daß der König keine Rechte haben dürfte, die den Parlamentsrechten zuwider wären, und daß die Versuche Jakobs I. und Karls I., die Kolonien als Teile ihres privaten Patrimoniums zu regieren, rechtlich unerlaubt gewesen seien«. Damit war ein für allemal der Entwicklung englischer prokonsularischer Gewalt vom imperium zur res privata Caesaris und zur provincia Caesaris das Urteil gesprochen. Seit dieser Zeit nahm das Parlament das Recht in Anspruch, alle Patente und Konzessionen zur Beschränkung des Kolonialhandels als Eingriffe in den allgemeinen Rechtszustand und in die gesetzgeberischen Befugnisse des Parlaments anzusehen und als null und nichtig zu behandeln. Ja, es war sogar zweifelhaft, ob diesem Rechtssatze gegenüber noch wohlerworbene Rechte aufkommen könnten. Man war nämlich auch der Meinung, daß Handelsprivilegien, welche Monopole enthielten, nicht anders als durch Gesetz erteilt

werden dürften und daß, was auch immer für Monopole die Stuarts durch Charters gewährt, sie nun vom Parlamente auf gesetzliche Grundlage gestellt werden müßten. Wir sahen, daß diese neue Ansicht besonders im Verhältnis zur Ostindienkompanie erfolgreich vertreten wurde (oben S. 55).

Zunächst begnügte sich das Parlament bei Ausübung seiner neugewonnenen Kolonialgewalt damit, gewisse Gesetze, die in England schon längst gegolten hatten, auch auf die Kolonien auszudehnen (z. B. 12 Car. II, c. 18, 15 Car. II, c. 7, 7/8 Will. III, c. 22 u. a. m.). Je mehr aber der Handel nach den Kolonien wuchs, je mehr man sie in die Politik der Navigationsakte hineinziehen wollte und einer Handelspolitik unterwarf, die Cunningham parlamentarischen Colbertismus nennt, eine Art Merkantilismus, aber nicht durch die Bureaukratie und auf dem Wege der Verordnung, sondern durch Gesetz, desto mehr machte sich die Alleinherrschaft des Parlaments auch in der Kolonialverwaltung geltend. Zwar die Kolonialbeamten wurden nach wie vor durch den König bzw. das als koloniale Zentralbehörde fungierende Board of Trade angestellt. Aber die parlamentarische Verwaltungstätigkeit, der sog. parlamentarische Colbertismus, zeigte sich darin, daß alle Detailverwaltung auch jeder einzelnen Kolonie durch Gesetz erfolgte. So wurde 1710 durch Gesetz verboten, daß in New England, in der Kolonie New York und New Jersey Fichtenwaldungen abgeholzt würden, weil dadurch der Schiffbau leiden könnte. Im Jahre 1751 war den Kolonien Massachusetts, Rhode Island und Connecticut verboten, Papiergeld auszugeben und als gesetzliches Zahlungsmittel zu verwenden. Im Jahre 1730 erhielt Carolina die Befreiung von der Navigationsakte, daß ihm erlaubt ward, direkt Reis nach Europa zu führen, nicht durch Stapelumschlag in England. Das Privileg wurde später auf Georgia und Florida ausgedehnt. Das waren alles nicht eigentlich gesetzgeberische, sondern Verwaltungsmaßnahmen, und trotzdem hat sie das Parlament, nicht der König auf dem Verordnungswege, erlassen. Den Höhepunkt erreichte diese Betonung parlamentarischer Allgewalt den Kolonien gegenüber im Jahre 1766, als man den Neuenglandkolonien die Macht des imperialen Parlaments vor Augen halten wollte. Durch Gesetz (6 Geo. III, c. 12) wurde bestimmt:

»Die Kolonien sind uns so immer gewesen und von Rechts wegen sollten sie immer sein subordiniert dem, und abhängig von der imperialen Krone und dem imperialen Parlament, und des Königs Majestät hat durch und mit dem Rat und der Zustimmung des Parlaments von Rechts wegen immer die Vollgewalt und Autorität, Rechtssätze und Gesetze zu erlassen, welche mit zureichender Macht und Kraft die Kolonien binden.« War diese sog. paramount authority des imperialen Parlaments zunächst gegen die Selbständigkeitsgelüste der Neuenglandkolonien gerichtet, die sich damals zum Abfall rüsteten, so blieb sie doch auch nach ihrem Abfall vollkommen wirksam, um die Autorität des Parlaments in Kolonialsachen gegen die Krone zu decken. Mochte man auch immer die Zügel, die dieses Gesetz dem Parlament in die Hand drückte, den großen Siedlungskolonien gegenüber locker führen: der englischen Krone gegenüber hat sie das britische Parlament stets scharf angezogen. Heute ist die äußerste und letzte Instanz in Kolonialsachen nicht der englische König, sondern das britische Parlament.

Wir haben im vorausgehenden bloß den Gang der formalrechtlichen Verfassungsentwicklung gezeichnet, daß im britischen Weltreich ein »domi retinere« unmöglich wurde. Aber noch bleiben die Gründe aufzudecken, teils sozialer, teils rechtlicher Natur, die eben dahin führten. Wir können zunächst, das Folgende vorwegnehmend, kurz sagen: all die Momente, die in dem römischen Weltreich zum »domi retinere« führten, waren in England und im britischen Weltreich zwar anfangs gegeben, aber durch den freiheitlichen Sinn der Briten, daheim und in den Kolonien, in ihrer Endwirkung vollständig paralysiert.

Nehmen wir gleich das Bodeneigentum. Auch dies nahm der englische König in den Kolonien zunächst als seine Feudaldomäne in Anspruch. Was die Cäsaren erst seit der Flavierzeit, ja eigentlich erst seit Septimius Severus gewagt hatten, war für die englischen Könige von allem Anfang da. Sie betrachteten den Kolonialboden als res privata des Königs, worüber er frei schalten konnte. In gewisser Hinsicht waren sie auch sogar besser gestellt, als die römischen Cäsaren. Sie hatten keine Konkurrenz eines Senats zu ertragen, es gab

keine dem Parlament vorbehaltenen überseeischen Provinzen oder Kolonien. Und trotzdem haben sie niemals daraus eine provincia Caesaris oder gar eine als Kaiserdomäne verwaltete Kolonie zu machen verstanden. Der tiefere Grund hierfür liegt in der Tatsache, daß das lokale Leben in den Kolonien, die Selbstverwaltung nie eingeschlafen ist, daß infolgedessen die Kolonien selbst große Selbstverwaltungskörper wurden, schließlich, daß das britische Parlament, anders als der römische Senat, die Stränge des Geldbeutels, namentlich seit 1689, niemals locker gelassen und es daher niemals zugegeben hat, sein aerarium zu einer unbedeutenden Staatskasse gegenüber dem königlichen Fiskus zusammenschrumpfen zu lassen. Im Gegenteil: der Fiskus des Königs mußte zu einem bescheidenen Fonds werden, die königliche Zivilliste, welche vom Parlamente gespeist wurde, geriet dafür aber unter Parlamentskontrolle. 1837 und 1852 wurden die letzten Fäden zwischen königlichen Einnahmen und kolonialen Eingängen rücksichtslos vom Parlament zerschnitten. Das alles erfordert nähere Darlegung.

Aus den Akten der Kolonialverwaltung (die uns Forsyth a. a. O. an die Hand gibt) entnehmen wir, daß der König noch bis zum Anfange des 18. Jahrhunderts das freie Vergabungsrecht von Kolonialboden kraft seiner feudalrechtlichen Obereigentumsbefugnisse in Anspruch nahm, daß er sich aber vor jeder Einwendung zurückzog, welche die Kolonisten erhoben aus dem Gesichtspunkt, daß wenn auch eine königliche feudale Vergabungsurkunde vorhanden sei, die ihnen den Besitz streitig machen könnte, sie das Land durch Eigenbau urbar gemacht. Mit anderen Worten: aus jenen Akten ergibt sich die Tatsache, daß der vom König erworbene Feudaltitel gegenüber dem auf Selbstarbeit aufgebauten Rechtstitel als der minderwertige galt. So mußten sich die Masons und Allens vor den Kolonisten von New Hampshire, die Georges vor denen von Massachusetts, der Earl of Shaftesbury vor William Penn zurückziehen (das Nähere bei Forsyth, a. a. O.). Und wo die neuenglischen Kolonisten selbst nach Art von Feudallords anderen Kolonisten gegenüber Eigentümerrechte hervorkehrten, wie z. B. die Kolonie Massachusetts gegen die Kolonie Maine, da wurden sie von der Krone selbst darüber

belehrt, daß dies unzulässig sei. (Forsyth, a. a. O., p. 132: »It is plain, to demonstration, that King William did, at the time of granting this patent (sc. die Verfassung von Massachusetts) consider all the countries therein named (sc. auch Maine, das damals in Massachusetts einbezogen ward) and particularly the province of Maine, as vested in himself, in the right of his crown. . . . . all these provinces therefore, are now considered as one, neither is it possible that one part of the province should be the private property of another.«)

So konnte, wo lokales Selbstverwaltungsleben blühte, niemals, wie in Rom und in seinen Provinzen, die Decke der Privatdomäne (kaiserlicher oder privater saltus) darüber ausgebreitet werden, und als nach dem Abfall der nordamerikanischen Kolonien die noch verbleibenden mit einer nachsichtigeren Leitung bedacht werden mußten, da gesellte sich zu deren Kampf um die selbständige Verwaltung der in ihren Gebieten gelegenen Krondomänen und Ländereien der Kampf des britischen Parlaments gegen die Krone, der das Ziel hatte, den König vom Parlament in der Geldbewilligung immer abhängiger zu machen. Es war nämlich die Burke-Pittsche Verwaltungsorganisation, die »den ungebührlichen Einfluß« der Krone durch Ämterverleihung und Krongutvergabung einzuschränken bestrebt war. Die Reform begann etwa um 1782 (s. meine Engl. Verfassungsgeschichte, S. 618) und war erst zu Beginn der Regierung Wilhelms IV. abgeschlossen. Einer der Schlußsteine war das Zivillistegesetz dieses Königs von 1830 (1 Will. iv c. 25), ein Vertrag in Form des Gesetzes. Der König verzichtete auf den letzten Rest seiner sog. »hereditary revenue«, seiner Gefälle aus dem königlichen, bisher vom Parlament unkontrollierten Patrimonium, wogegen das Parlament ihm die Zivilliste bewilligte, dieses öffentliche Gehalt eines Königs von Großbritannien und Irland. Sofort benutzten alle Kolonien, die eine eigene Volksvertretung besaßen, die Gelegenheit, um die Krondomänen in ihren Territorien der parlamentarischen Kontrolle der Koloniallegislatur zu unterwerfen (siehe die Preamble zum Gesetz 15/16 Vict., c. 39: »And whereas from the Time of the passing of the said Act of the First Year of King William the Fourth the Lands of the Crown in the Colonies . . . have been hitherto granted

and disposed of, and the Monies arising from the same, whether on Sales or otherwise have been appropriated, by or under authority of the Crown, and by and under authority of the Legislatures of the several Colonies ...«).

Es war dies, wenn man die Verhältnisse mit den parallelen römischen vergleicht, als ob nicht bloß ein Senat, sondern gleichsam ein Dutzend Senate sich vereinigt hätten, um dem Princeps die Vollgewalt im Finanzwesen des Staates zu entreißen. Aber nicht bloß in den mit Volksvertretung ausgestatteten Kolonien, die allmählich zu Selbstverwaltungskolonien mit responsible government heranwuchsen, wurde die Gewalt des Königs über die Kronländereien zu einem wesenlosen Schein. Auch in den Kronkolonien konnte der König kein Bodeneigentum frei von parlamentarischer Kontrolle gewinnen. Denn im Jahre 1852 wurde durch Gesetz des englischen Parlaments (15/16, Vict., c. 39) verfügt, daß sich der Verzicht des Königs auf seine ererbte Revenue auch auf die Ländereien der Krone in den Kronkolonien erstrecke und daß alle Gelder, welche aus Krondomänen in diesen Kolonien eingingen, zum allgemeinen Besten dieser Kolonien verwendet, der Überschuß in den allgemeinen britischen Staatsfonds (consolidated fund) zu fließen hätte, vorbehaltlich der Kontrolle des englischen Parlaments.

Wie zähe namentlich die Selbstverwaltungskolonien an dieser eigenen Verwaltung der Kronländereien, die in ihrem Territorium liegen, festhalten, veranschaulichen folgende Beispiele. Im Jahre 1840 versuchte Lord Durham und 1852 Lord Grey den Selbstverwaltungskolonien klar zu machen, daß die Kronländereien aller Kolonien insgesamt die »ample appanage« des ganzen englischen Volkes seien, inner- und außerhalb der Kolonien, und daß die Erträgnisse aller insgesamt zur Forderung der Ansiedlung in allen Kolonien verwendet werden sollten, um einen gemeinsamen Einwanderungsfonds darzustellen. Vergebens! (Egerton, History of Br. Colonial Policy, p. 284 f.)

Entsteht zwischen den Selbstverwaltungskolonien Streit um die Ausübung des kolonialen Bodeneigentums oder des Kolonialvermögens, so wird die Krone, trotzdem sie der nominelle Träger dieses Vermögens in allen Kolonien ist, niemals

eingreifen, sondern die Austragung des Streites den Beteiligten selbst überlassen, selbst wenn es zuletzt allein nur durch die Gerichte des Reiches (das Londoner Committee of the Privy Council) möglich sein sollte. Dann verklagt zwar der »englische König als Treuhänder für die Kolonie von Neufundland« den »englischen König als Treuhänder des Dominion of Canada« aber auf administrativem Wege schlichtet er nicht zwischen ihnen, weil er keine Macht hierzu hat. Das Verhältnis der britischen Krone zu den Vermögensangelegenheiten der großen Selbstverwaltungskolonien hat Joseph Chamberlain, 1899, als Staatssekretär der britischen Kolonien in folgenden Worten festgelegt (zit. in Lefroy, Canada's Federal System 1913², p. 46):

»The right to complete and unfettered control over financial policy and arrangements is essential to local selfgovernment. . . . . The Colonial Government and legislature are solely responsible for the management of its finances to the people of the Colony, and unless interests of grave importance were imperilled, the intervention of Her Majesty's Government in such matters would be an unwarrantable intrusion and a breach of the Charter of the Colony.«

Und wie der Einfluß der Krone auf das koloniale Vermögen und Bodeneigentum immer mehr zurückgedrängt wurde bis zur heutigen Wesenlosigkeit, so auch ihr Einfluß auf das Heerwesen in den Kolonien. Denn um es kurz zu sagen: In den großen Selbstverwaltungskolonien existieren seit 1870 keine Reichstruppen und dürfen seit der Zeit auch keine unterhalten werden. Nur in Südafrika wurden sie bis zum Ausbruch des Weltkrieges unterhalten. Aber jetzt ist auch das vorbei (s. § 12). Die Verteidigung dieser Kolonien erfolgt nur durch eigene Kolonialtruppen, die in Verwaltung und Oberbefehl vollständig der Kolonialregierung unterstehen. In den Kronkolonien, in denen zum großen Teil Reichstruppen nicht aufgestellt werden, ist ihre Zahl, wo sie unterhalten werden, durch das Jahresbudget des britischen Parlaments festgelegt. Wo Kronkolonien Beiträge zu den Gesamtkosten der Verteidigung des Reiches zahlen, wird auch der Beitragsschlüssel und die Summe der Beiträge in den dem Londoner Parlament vorgelegten Army Estimates beaufsichtigt (Bruce, a. a. O.).

So eingeengt in jenen arcana imperii, durch welche die römischen Kaiser das domi retinere der römischen Provinzen durchgesetzt hatten (wir meinen koloniales Bodeneigentum und Truppen), kann es der englische König niemals versuchen und wagen, sich in den Kolonien ein außerverfassungsmäßiges Leben aufzubauen, womit er etwa die britische Verfassung aus den Fugen heben wollte. Denn ehe noch der erste Soldat aus den Kronkolonien oder Indien, der für solche Zwecke nach London herangeholt würde, englischen Boden betrete, wären König und Dynastie einfach weggeblasen.

§ 6. Römischer Provinzialstatthalter und englischer Kolonialgouverneur.

Literatur: Mommsen, St.R. II, 239 f.; Mommsen, Röm. Strafrecht 1899, S. 712 ff.; Seeck II, 52—110; Bethmann Hollweg, Der röm. Zivilprozeß III (1866), § 131 u. § 142; Leifer, Einheit des Gewaltgedankens im röm. St.R., 1914, insb. Einleitung und § 12; Waddington, Fastes des Provinces Asiatiques, Paris 1872, ch. I; G. D'Hugues, Une Province Romaine sous la République, 1876; Chapot, La Province Romaine Proconsulaire d'Asie, 1904, in Bibl. de l'école des hautes études (t. 150), 280 ff., und die im Texte angeführten Schriften von Liebenam, Röm. Städteverwaltung, 1904, S. 508 ff. und P. Meyer; Greene, The Provincial Governor, 1898, in Harvard Historical Studies v. VII; Forsyth a. a. O. ch. III; Jenkyns a. a. O. ch. VI; Bruce, The Broad Stone of Empire I, c. 7; Todd a. a. O. ch. XVIII; Keith, Imperial Unity and the Dominions, 1916, p. 26—112.

Eines der schwierigsten Probleme bei der Beherrschung überseeischer Gebiete ist die Kontrolle derjenigen Organe, die der Heimatstaat in die Ferne entsendet, um sein Ansehen und seine Autorität bei den Gewaltunterworfenen zu vertreten. Jene Kontrolle kann entweder so ausgeübt werden, daß hierbei nur Reichsorgane und Reichsbeamten tätig werden. Sie kann aber auch in der Mitbeteiligung der Gewaltunterworfenen, also der Kolonie, selbst bestehen und so den Keim einer künftigen kolonialen Selbstverwaltung in sich bergen, insofern als die Kolonie durch Kontrolle des von der Reichsgewalt entsendeten Vertreters eigene Interessen und damit gleichzeitig Reichsinteressen befriedigt. Den ersten Weg ging Rom, den zweiten England.

Der Ausgangspunkt war hier wieder der gleiche: die auf dem militärischen Kommando beruhende Vollgewalt des römi-

schen Provinzialstatthalters und des britischen Gouverneurs. Der römische Prokonsul oder Proprätor hatte ursprünglich als Konsul oder Prätor das römische, einheitliche Imperium in das Überseegebiet zu tragen, und er konnte dies ungeteilt und ungeschwächt, weil ihn extra pomerium, außerhalb des Stadtgebietes keine verfassungsrechtlichen Schranken, insbesondere Kollegialität und Interzession, wie die übrigen magistratischen Träger des römischen Imperiums banden. Er übte infolgedessen innerhalb seines Amtsauftrages, technisch provincia genannt, die Vollgewalt des römischen Feldherrn, also Lagerjurisdiktion neben dem militärischen Oberbefehl (s. Leifer, a. a. O.). Auch der britische Gouverneur, der den König von England vertritt, hat in der britischen Kolonie die Vollgewalt des dem Könige zustehenden militärischen Imperiums, wenigstens ursprünglich in den amerikanischen Kolonien, wie wir noch (unter II) sehen werden, und bis in die neuere Zeit noch in den Kronkolonien im engsten Sinne (§ 13).

Und dennoch der große Unterschied! Im römischen Weltreich ist es wohl zu einer Differenzierung und Teilung des Imperiums in einzelne Funktionen gekommen, aber nie im Interesse der Gewaltunterworfenen, sondern nur im Interesse des Herrschers, der vor übermächtigen Provinzialstatthaltern Angst hatte. Das Gegenteil trifft für das britische Weltreich zu. Infolge der hier wirklich vorhandenen Kraft der selbstbewußten Kolonien Neuenglands hat die Differenzierung der militärischen von den richterlichen, der verwaltungs- und gesetzgeberischen Funktionen sehr früh eingesetzt und so die Kontrolle der Gouverneure durch Kolonialorgane, selbst in den Kronkolonien, ermöglicht. Nicht bloß im Reichsinteresse, sondern mindestens ebenso sehr im Interesse der einzelnen Kolonie wird die Kontrolle über den Gouverneur eben durch diese Kolonialorgane geübt, wäre es auch nur ein gesetzgeberischer oder exekutiver Beirat des königlichen Statthalters. Und noch auf ein anderes Moment wäre hier hinzuweisen. Der Begriff des römischen Imperiums machte nur eine Form der Kontrolle durch Differenzierung des Imperiums möglich, nämlich diejenige, die schon die Republik kannte. Da das Imperium, das Recht, den Bürgern im Namen der

Gemeinde zu befehlen, qualitativ unteilbar und nur einer räumlichen Abgrenzung fähig war, so konnte sich ein Kontrollorgan nur von dem Hauptorgan gewissermaßen durch Spaltung ablösen, ähnlich gewissen Pflanzen, die sich auch nur durch Spaltung vermehren. Das Kontrollorgan, der Gehilfe u. dgl. waren im großen und ganzen dem zu kontrollierenden Hauptorgan ähnlich und unterschieden sich von ihm nur dadurch, daß sie bloß einen Ausschnitt des vollen Imperiums, das das kontrollierte Organ hatte, tatsächlich ausübten, so daß sich nach Mommsens Vergleich die Befugnisse der Kontrolleure und Einschränker zu denen der Hauptorgane, die von jenen kontrolliert wurden, wie im Zivilrecht die Servituten zum Eigentum verhielten. Ihre Befugnisse waren latent auch in dem des Hauptorgans, das sie kontrollierten, vorhanden.

Solche durch Spaltung eingeführte Kontrolle hat in der Republik, wo jeder Magistrat das ganze Volk repräsentiert und daher wohl Staatsorgan, aber nicht Beamter ist (Leifer, S. 11 f.), nichts Bedenkliches an sich. Wenn aber diese Form der Kontrolle durch Spaltung unter den Kaisern durchgeführt wird, die in den Kontrolleuren und zu Kontrollierenden nur Staats- oder kaiserliche Diener erblicken, dann wird jene Selbstzeugung der Bureaukratie durch Spaltung ein dichtes Efeunetz, das sich um die Kraft der zu verwaltenden Kolonien und Gemeinwesen üppig schlingt und sie vernichtet. Dies trat im römischen Weltreich ein, während im britischen Weltreich die Einsetzung der Kontrolle über die Reichsbureaukratie nicht von dieser selbst ausging, nicht aus ihr gewissermaßen durch Autogenie herauswuchs, sondern außerhalb ihrer aus dem freien Wollen der Kolonisten. Das Resultat war auch entsprechend: dort eine allmächtige Bureaukratie, hier allmächtige koloniale Selbstverwaltungsorgane und Kolonialparlamente.

I. Bei den Römern war zur Zeit der Republik das Problem, wie man die in die Provinzen entsendeten Statthalter zu kontrollieren habe, nur wenig entwickelt und erkannt. Meist war die Sorge darum, wie man die Bewerber um die Provinzen vor der Willkür des Senats sicherstelle. Die Wahlordnungen, die Sortitionsordnung, das jus liberorum, die

Anciennität, die Lex Sempronia von 123, die lex Cornelia de provinciis von 81 v. Chr., sie alle dienten diesem Zwecke. Sofern die Reste dieser Normen in die Kaiserzeit übergingen, dienten sie nunmehr vornehmlich der Sicherstellung der Bewerber vor der Willkür des Senats und des Kaisers (Mommsen II, 200 ff., 248 ff., und Waddington, a. a. O. 9 ff.). Dem uns hier besonders interessierenden Problem diente in der Zeit der Republik das römische Grundprinzip des jährlichen Amtswechsels für alle Magistratoren. Solange der Konsul und Prätor während seines Amtsjahres oder unmittelbar nach seinem Amtsjahr gewissermaßen in Fortsetzung seines hauptstädtischen den überseeischen Amtsauftrag übernahm und vollführte, war es natürlich, den Schutz vor solchen übermächtigen Sachwaltern bloß in der Annuität zu erblicken. Der Ausruf des Mamercus Aemilius, der, obwohl selbst Diktator, die Dauer der Zensur **unter** ihr ursprüngliches Maß, nämlich von 5 auf 2 Jahre, zurückführen wollte, sagte bezeichnend: er beabsichtige für die Freiheit des Volkes zu sorgen; denn die beste Bürgschaft dieser Freiheit sei die kurze Zeitdauer für alle großen Amtsaufträge, indem die Zeit allein Schranken auferlegen könnte demjenigen, der für sein Recht keine Schranke kenne (Livius IV, 24: libertatem populi Romani consulturum; maximam autem eius custodiam esse, si magna imperia diuturna non essent, et temporis modus imponeretur quibus juris imponi non posset).

In derselben Richtung, nämlich um ein Bollwerk gegen mächtige Provinzinhaber zu schaffen, ist das von Pompeius gegen Cäsar eingebrachte und angenommene Gesetz von 51 anzusehen, wonach zwischen der hauptstädtischen Amtsführung und der Übernahme des überseeischen Amtsauftrages ein Zeitraum von 5 Jahren liegen müsse. Dieses auch in die Kaiserzeit (von Augustus) übernommene Gesetz hatte eine wichtige Folge: Es trennte nunmehr die Provinzialstatthalterschaft von dem hauptstädtischen Oberamt endgültig ab und machte es zu einem selbständigen Amte (Mommsen II, 242). Dadurch aber war die Notwendigkeit, das Amt noch schärfer zu kontrollieren, von selbst geboten. Dazu kam noch der besondere Inhalt, den die Kaiserzeit dem imperium des Statthalters zu geben wußte; dem laissez faire und laissez passer

spätrepublikanischer und frühkaiserlicher Zeit stellte die folgende Zeitepoche ein Sich-in-alles-mengen des Kaisers und seiner Beamten gegenüber; dies namentlich seit den Flaviern und den guten Kaisern (s. oben S. 107f.). Als Cicero Statthalter von Cilicien war, enthielt sein Edikt von staatlichen Geschäften nur die Verwaltungsmaximen gegenüber den Publikanen (ad Att. VI, 1). Auch sonst war, wie dies aus den Briefen an seinen Bruder Quintus (z. B. I, 1) hervorgeht, das Um- und Auf der statthalterlichen Sorge nur, wie man in der Verwaltung nicht mit den Publikanen in Kollision käme: Man müsse sich mit den Sachen eben in der Weise abfinden, daß man die Publikanen ruhig walten lasse, deren Praktiken geradezu ruinierend wirkten, ohne immerhin die Provinzialen dabei umkommen zu lassen: schon das verlange schier übermenschliche Tugend (Ad Quintum fratrem I, 11: Hic te ita versari, ut et publicanis satisfacias .... et socios perire non sinas, divinae cuiusdam virtutis esse videtur, id est, tuae«). — Wie ganz anders und umfassender ist die Tätigkeit eines Provinzialstatthalters, z. B. die des jüngeren Plinius unter Trajan: Einrichtung von Handwerksinnungen (ep. X, 42), Herstellung von Wasserleitungen, Bädern, Kanälen (ep. X, 46, 75, 50), Theater-, Schul-, Tempelbauten (ep. X, 48, 58) u. dgl. Dazu eine straffe Kontrolle über städtische Finanzen und die Stadtverwaltung und städtische Gerichtsbarkeit überhaupt.

All das verlangte schon eine wesentlich größere Beaufsichtigung der Statthalter und Bürgschaften dafür, daß sie ihr Amt und ihre Gewalt nicht zur Unbotmäßigkeit gegen die kaiserliche Gewalt benützten. Mancher von diesen Statthaltern hat auch selbst nach der Kaisergewalt die Hand ausgestreckt.

Für die nun notwendig gewordene intensivere Kontrolle sprach auch die Tatsache, daß die Statthalter in den kaiserlichen Provinzen nun im Durchschnitt 3—5 Jahre verbleiben (Waddington, a. a. O. 16). — Freilich, für den Erfolg in der Lokalverwaltung war es nur von geringer Bedeutung, da die Statthalter, gewöhnlich der Landessprache unkundig, nichts von dem verstanden, was die Unterworfenen drückte, so daß ihnen Apollonius von Tyana höhnend zurufen konnte: zuerst

lernen und dann herrschen (s. dazu Liebenam, a. a. O. 508 f.). Aber immerhin mochte die Aufsicht über die Statthalter jetzt noch dringender sein als früher.

Worauf die Mittel der Kontrolle über diese abzielten und wie die Aufsicht selbst einzurichten wäre, das teilt uns Dio Cassius mit, der damit der Entwicklung einer späteren Zeit gewissermaßen vorahnend vorauseilt. Er schreibt vor der diokletianischen Zeit und schildert doch schon die Mittel, die diese zur Lösung unseres Problems verwendet (s. darüber insbesondere P. Meyer, De Maecenatis oratione a Dione ficta, Berl. Doktordissertation 1891, p. 46, 49). In einer Rede, die er dem Maecenas in den Mund legt und die dieser an Augustus gerichtet haben soll, wird diesem folgendes empfohlen (Dio Cassius, 52, 22, 23):

»Mit den Statthalterschaften könntest du folgende Einrichtungen treffen: Ganz Italien, soweit es über 750 Stadien von der Stadt abliegt, und alles, was sonst an Inseln oder festem Lande zu unserem Reiche gehört, teile genau nach Völkerschaften, Nationen und Städten ab, und zwar so, daß du allemal soviel zusammenschlägst, als ein Mann mit Bequemlichkeit bestreiten kann. Dann lege Soldaten in diese Provinzen mit ihren gehörigen Anführern und über alle setze einen Konsular und zwei Exprätoren: von denen der eine, der jedesmal neu aus Rom ankommt, Zivilsachen von Privatpersonen und die Beschaffung von Lebensmitteln zu besorgen hat, der andere aber, der schon vorher da war, die öffentlichen Geschäfte ganzer Städte und das Kommando über die Armee, doch mit Vorbehalt der Infamie und Lebensstrafe, übernimmt. Über diese kann nur der Konsular entscheiden, und auch dieser darf über Zenturionen bei ordentlichen Legionen und selbst über gemeine Soldaten der ersten Ordnung in jeder Klasse nicht Recht sprechen. Denn diese zu bestrafen muß ein Vorrecht für dich bleiben, damit sie nicht ihre Feldherren zu sehr fürchten und für dich selbst künftig gefährlich werden. . . . . Der Konsular hat außer den bereits angeführten Geschäften auch die Rechtssachen, die durch Appellation von den Exprätoren an ihn gelangen. Wundere dich auch überhaupt nicht, wenn ich dir Italien in soviel Teile zu zerstückeln rate. Das Land ist wirklich zu groß, und unsere Staatsbeamten

können von Rom aus unmöglich alles bestreiten. Obrigkeiten müssen den Untertanen so nah als möglich sein, dagegen darf man auch dem Untertan nicht mehr zumuten, als er zu leisten imstande ist.

Besoldungen müssen alle außer der Stadt angestellten Beamten haben, doch verhältnismäßig. Von eigenen Mitteln können sie doch in der Ferne nicht leben, und den Aufwand, den unser jetziger übertriebener Luxus erfordert, nicht bestreiten. Auch müssen sie wenigstens drei Jahre (sie müßten denn etwas verbrechen), aber auch nicht länger als fünf Jahre ihre Ämter behalten. Jenes ist nötig deswegen, weil bei Ämtern, die auf ein Jahr oder sonst auf kurze Zeit eingeschränkt sind, sich die Beamten kaum in ihre Pflicht einstudiert haben, wann sie schon wieder abgehen müssen, ohne von ihren Kenntnissen nun Gebrauch machen zu können. Läßt man sie hingegen länger bleiben, so erheben sie sich leicht und werden wohl gar Empörer. Aus diesem Grunde glaube ich auch, daß man nicht gut tun würde, einem Manne mehrere wichtige Statthalterschaften unmittelbar nacheinander zu geben. Ob er in derselben Provinz oder in mehreren nacheinander über die gehörige Zeit hinaus Macht besitzt, das ändert im ganzen nichts, bessere Bürger werden die Herren doch immer, wenn sie ein paar Jahre pausieren und als Privatleute nach Hause kommen.«

Dies sind die arcana imperii, die Dio Cassius für die Kontrolle der Statthalterschaften vorschlägt. Sie lassen sich auf Hauptpunkte zurückführen:

Zerschlagung großer Provinzen in kleinere, um die Kontrolle zu erleichtern und nicht zu große Herren aufkommen zu lassen, verbunden mit nicht zu kurzer, aber auch nicht zu langer Amtsdauer; Trennung der militärischen von der zivilen Gewalt, aber nicht unter dem Gesichtspunkte Montesquieuscher Dreiteilung, sondern nur im Interesse des Herrschers; daher trotz aller Trennung ein überwiegendes Hervortreten der militärischen Gewalt in strikter Unterordnung unter den Kaiser; Verwandlung der zivilen Amtsträger innerhalb der Provinz, die bisher den Statthalter in der Zivilgerichtsbarkeit unterstützt, dabei aber nur eine vom Princeps direkt abhängige, weil bloß mandierte Gerichtsbarkeit ausgeübt hatten, in nunmehr bloß vom Statthalter abhängige Beamte (ein

deutliches Zeichen dafür, wie sehr die Kontrolle des amtlichen Imperiums sich nunmehr durch autogene Spaltung der Bureaukratie entwickeln sollte; s. oben S. 166 und P. Meyer, a. a. O. 50 f.); schließlich die Anstellung einer Berufsbureaukratie mit angemessener Besoldung und die Provinzialisierung Italiens.

Alle, sicherlich die meisten dieser Ratschläge, sind durch die diokletianische Reichsordnung verwirklicht worden. Immer mehr wuchs mit der zunehmenden Verkleinerung der Provinzen und der zur wechselseitigen Kontrolle berufenen Amtsträger die Bureaukratie zu einer alles Leben in den Provinzen aussaugenden Hydra, dies wenigstens seit dem 3. Jahrhundert. Eine eigentümliche Kontrolle des Oberbeamten der Provinz durch Untergebene war die nun aufkommende Einrichtung der sog. officia. Jede Behörde hatte ein officium, das nach dem Muster des Militärs dienstliche Abstufungen kannte und wahrscheinlich aus den dem Statthalter beigegebenen Truppen hervorgegangen ist (daher der Name cohortales). Jedes dieser Offizien hatte 100—600 Beamte. Im großen und ganzen waren es Subalternbeamte, von denen einer oder mehrere als Spitzel der Oberbehörde dem Oberbeamten aufgesetzt waren (so z. B. der Princeps, der an der Spitze des statthalterlichen officium stand). Von allen Mitgliedern des officium wurde erwartet, daß sie den Magistrat, dem sie beigegeben waren, an die Beobachtung der Gesetze erinnern (admonere, suggerere) und ihm sogar widerstehen würden, wenn er ungesetzlich handeln wollte. Es mußte daher bei jeder Übertretung des Gesetzes außer dem Magistrat noch sein officium, insbesondere dessen Vorsteher, haftbar sein (Bethmann Hollweg, a. a. O. 140). Dieses officium sollte, da es dauernd war (die dazugehörige Beamtenschaft sogar erblich!), im Interesse der Lokalbevölkerung Kontrolle üben und war das Surrogat eines exekutiven oder gesetzgeberischen Beirats, den jede englische Kronkolonie gewöhnlich aufzuweisen hat. Und welches waren die Resultate dieser übereinander gelagerten Kontrolle, die die Bureaukratie gewissermaßen durch Autogenie hervorbrachte? Der Statthalter war und blieb bestechlich und das officium nicht minder. Lassen wir den Kaiser Konstantin sprechen (Seeck, a. a. O. 100):

»Hört jetzt einmal auf, ihr raubgierigen Hände der Officialen, hört auf, sage ich! Denn wenn sie nach dieser Ermah-

nung nicht aufhören, wird das Schwert sie abhaun. Nicht sei käuflich die Tür des Richters, nicht der Eintritt bezahlt, nicht berüchtigt durch Versteigerung an den Meistbietenden das Gerichtszimmer, nicht sogar der Anblick des Statthalters nur für Geld zu haben. . . . Fern sei von der Einführung des Klagenden die Plünderei dessen, welchen man den Princeps des officium nennt. Keine Erpressungen sollen die Gehilfen derselben Principes gegen die Parteien ausüben. Man unterdrücke die unerträglichen Überfälle der Zenturionen und anderen Officialen, die Großes und Kleines fordern. Man mäßige die unstillbare Geldgier derjenigen, welche den Streitenden die Akten aushändigen.«

Man sieht die Kontrolleure des Statthalters waren selbst reißende Wölfe. Das war und ist eben stets das Los einer aus der Bureaukratie allein aufgebauten Kontrolle. Rußland und die Türkei, eingerichtet nach byzantinischem Muster, haben ihr Lehrgeld gezahlt! Die einander als Wächter, Gegengewichte und Hemmungen aufgesetzten Berufsbeamten verbünden sich schließlich zur gemeinsamen Ausplünderung des Gewaltunterworfenen. Nur eine von diesen selbst geführte Kontrolle vermag solches zu verhindern. Das aber ist eben Kontrolle durch Selbstverwaltung der Kolonisten. Rom hat sie nicht fertiggebracht, wohl aber das britische Weltreich.

II. Das typische Vorbild für die rechtliche Stellung des Kolonialgouverneurs im britischen Weltreich wurde auf amerikanischem Boden geschaffen.

Zu Beginn der Kolonisation in Englisch-Amerika finden wir noch keine Spur von dem, was wir heute die Teilung der Staatsgewalt und die Trennung der exekutiven von der legislativen und richterlichen Gewalt nennen.

Gewöhnlich hatte jede Kolonie einen Gouverneur, der von einem exekutiven Beirat kontrolliert war. Während der Gouverneur entweder vom König oder von dem Eigentümer der Kolonie bestellt oder, wie in Massachusetts, von den Kolonisten gewählt war, wurde der Beirat gewöhnlich von einer in England residierenden Autorität bestellt, wobei übrigens auch hierin Massachusetts eine Ausnahme bildete. Im

18. Jahrhundert wurde sowohl der Gouverneur als auch meistens der Beirat von der Londoner Regierung bestellt, wenngleich meist nur auf Empfehlung des Gouverneurs.

In der ersten Zeit war der Gouverneur nicht so sehr eine politische, als eine von kommerziellen Interessen bestimmte Autorität. Mit der Zurückdrängung der Interessen der Händler im Mutterlande (s. oben S. 85 f.) wurde der Gouverneur immer mehr als Vertreter und Repräsentant des Königs angesehen, und bei der Gemenglage von legislativen und exekutiven Befugnissen in der damaligen königlichen Prärogative, selbst im Mutterland, kann es nicht wundernehmen, wenn jene Gemenglage von den Kolonien übernommen wurde. Die Kommission für den Gouverneur von Virginia hatte z. B. noch im Jahre 1610 die Gemenglage aufrechterhalten. In den allgemeinsten Ausdrücken war hier dem Gouverneur die gesetzgebende, exekutive und richterliche Gewalt übertragen. In Maryland, das eine sog. Eigentümerkolonie war, d. h. eine solche, die einer oder mehreren Personen zu (Vasallen-) Eigen nach Lehensrecht verliehen war, hatten der Eigentümer der Kolonie (Lord Baltimore) und die »Freimänner« die Gesetzgebung. In der Zwischenzeit aber, wenn die legislative Körperschaft nicht tagte, hatte der Eigentümer das ausschließliche Gesetzgebungsrecht in Form der Verordnung. Nur durften solche Verordnungen nicht die Freiheit der Person oder des Eigentums antasten. Die richterliche Gewalt besaß der Gouverneur aber auf jeden Fall, und zwar sowohl die straf- als auch zivilrechtliche Jurisdiktion. Er konnte sie allein oder in Verbindung mit dem exekutiven Beirat ausüben. In Neuengland war der Rechtszustand theoretisch wohl kaum ein anderer: die Art, wie Andros in der 2. Hälfte des 16. Jahrhunderts seine Befugnisse verstand, lief darauf hinaus, exekutive, richterliche und gesetzgeberische Befugnisse für den Gouverneur in Anspruch zu nehmen. Es war der letzte Versuch dieser Art, die Vollgewalt des königlichen Imperiums in den Kolonien ohne besondere gesetzliche Ermächtigung in Anspruch zu nehmen. Wie jene Vollgewalt nach der sog. glorreichen Revolution in England verfiel, so auch in den Kolonien. Freilich erhielten sich hier noch manche Sonderheiten, wie z. B. das Monopol der Gesetzesinitiative für den Gouverneur in Vir-

ginia, Carolina und Maryland. Sie verschwanden erst im 18. Jahrhundert.

Schrittweise wurde aber auch der Gouverneur von der Teilnahme an der Beratung und Beschlußfassung in der gesetzgebenden Körperschaft zurückgedrängt. Etwa seit der Mitte des 17. Jahrhunderts wurde die Trennung der Legislatur in zwei Körperschaften allgemein üblich. Schon dadurch war der Gouverneur, der ex officio Vorsitzender des exekutiven Beirats war, aus der Volkskammer gedrängt. Denn dieser Beirat bekam nun zu seinen Exekutivbefugnissen die eines Oberhauses. Aber auch hier war die Stellung des Gouverneurs als Teilnehmer und Vorsitzender nicht von Dauer. Im Jahre 1725 entschieden die englischen Kronjuristen, daß der Gouverneur dem Beirat, wenn dieser gesetzgeberisch tätig werde, nicht vorzusitzen und kein Stimmrecht auszuüben habe. Wenngleich sich dieses Gutachten der Kronjuristen nur allmählich in Kolonialpraxis umsetzte, so ist doch immerhin der Beschluß des Beirats von Südcarolina, einer nicht gerade immer fortschrittlichen Kolonie, bemerkenswert, der 1739 in folgende Worte gefaßt wurde:

»The Governor or Commander in chief being present during the debates of this House is of an unparliamentary nature, it is therefore resolved that we will enter into no debate during such his presence.«

Bei dem Mangel strenger Geschiedenheit zwischen exekutiver und legislativer Tätigkeit des Beirats war immerhin die Frage, inwiefern überhaupt der Beirat, auch in seinen exekutiven Funktionen, gegen den Gouverneur ein starkes Rückgrat aufrechthielt, von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Viel kam dabei auf die Art an, wie der Beirat bestellt wurde. Gewöhnlich erfolgte die Bestellung durch die Londoner Zentralgewalt (Board of Trade oder später Staatssekretär) auf Empfehlung des Gouverneurs. Die von ihm einzureichende Vorschlagsliste sollte nur angesehene und vermögende Männer nennen. Aber seine Empfehlung war nicht immer ausschlaggebend; manchmal zog er auch den kürzeren, und die Zentralgewalt hielt sich nicht an den Vorschlag (z. B. 1756 in Maryland). Am wenigsten konnte er aus freiem Belieben einmal bestellte Beiräte absetzen. Seine Befugnis ging nur dahin,

einzelne Räte aus bestimmten Gründen vorläufig vom Amte zu entheben, gleichzeitig aber der Londoner Zentrale anzuzeigen, daß und aus welchen Gründen er die Enthebung verfügt habe. Dabei kam es mitunter vor, daß die Zentralgewalt die mitgeteilten Gründe nicht billigte und die vorläufig vom Gouverneur ihres Amtes Enthobenen wieder einsetzte. So wenig konnte dieser darauf rechnen, ihm nicht gefügige Räte los zu werden und so sehr konnten die Räte selbst ihre Meinung unbeirrt im Beirat vertreten. Diesem präsidierte bei Ausübung von Exekutivfunktionen der Gouverneur, aber er wurde ausdrücklich durch die Geschäftsordnung darauf hingewiesen, den Räten eine freie Meinungsäußerung und ein freies Stimmrecht nicht zu verkümmern. Zur Erhaltung dieses Ansehens wies der Beirat nicht selten das Ansinnen des Gouverneurs zurück, eine Angelegenheit, die später als Gesetz vor den Beirat (als Oberhaus) kommen sollte, schon vorher als exekutiver Beirat zu beraten. Er wollte eben nicht mit gebundener Marschroute an sein Gesetzgebungswerk gehen. Auch sonst finden sich wiederholt Äußerungen des Beirats, die sogar in der Ausübung von Exekutivfunktionen ihre Unabhängigkeit dem Gouverneur gegenüber beweisen.

Nur die richterliche Gewalt blieb durchaus in den Händen des Gouverneurs. Als Vertreter des Königs, der im englischen Staatsrecht als Quelle der Rechtspflege angesehen wird, nahm der Gouverneur zunächst die Errichtung von Gerichtshöfen und die Ernennung aller Richter und Friedensrichter in Anspruch. Aber beide Machtbefugnisse wurden ihm von der Legislatur alsbald bestritten. Die Errichtung der Gerichtshöfe wurden seit dem 18. Jahrhundert immer mehr durch Kolonialgesetze geregelt und so das Ermessen des Gouverneurs immer mehr eingeengt.

Weniger glücklich verlief für das Kolonialparlament der Kampf um die Unabsetzbarkeit der Richter. Die Instruktionen von London aus verboten dem Gouverneur die zeitliche Beschränkung der Anstellung von Richtern. Man wollte ihn von London daran hindern, Richter willkürlich abzusetzen. Aber daß die Richter auf Lebenszeit angestellt werden sollten, darüber schwiegen sich die Instruktionen aus. Im 18. Jahrhundert versuchten die Koloniallegislaturen durch Gesetze die

Lebenslänglichkeit richterlicher Anstellung anzuordnen (so Jamaica 1751). Doch dergleichen Gesetze wurden von der Londoner Regierung verworfen. »Es sei nicht rätlich — meinten die englischen Kronjuristen — weder im Interesse der Kolonien noch im Interesse Großbritanniens.« Die mutterländischen Instruktionen, die Gouverneur Debbs von Nordkarolina im Jahre 1754 erhielt, verboten ihm, Richter anders als auf jederzeitigen Widerruf anzustellen. Dies in Verbindung mit der eigenen richterlichen Gewalt des Gouverneurs lassen den Konstitutionalismus in den Kolonien noch nicht so vollkommen entwickelt erscheinen, wie er uns insbesondere aus der Stellung der Koloniallegislatur zum Gouverneur zutage tritt. Denn hier war die Losung der Legislatur nicht etwa bloß Sicherung der gesetzgeberischen Funktionen gegen Angriffe der exekutiven Gewalt, sondern das Parlament ging sogar zum Angriff über und holte eine Reihe von Verwaltungsbefugnissen des Gouverneurs hervor, um sie unter die eigene Kontrolle zu stellen. Das Mittel zu diesem Kampfe war die Budgetbewilligung und die Bewilligung des Gehalts des Gouverneurs und der Kolonialbeamten.

Anfänglich war dem Gouverneur durch mutterländische Instruktionen das Recht gegeben, Ausgaben unter Zustimmung seines Beirats zu machen. Die Rechnungen sollte er nach London schicken und Einsicht in dieselben auch der Koloniallegislatur gewähren, die ja das Geld zu bewilligen hätte. Von der administrativen Rechnungsaufsicht der Londoner Zentralstelle hören wir nicht viel, desto mehr von der der kolonialen, parlamentarischen Vertretung. Diese verlangte, namentlich seit Beginn des 18. Jahrhunderts, daß genaue Spezialisierung im Haushaltsgesetz Platz greife, worüber die Koloniallegislatur durch eigene Organe zu wachen hätte. Sodann setzte sie gegen den Beirat des Gouverneurs durch, daß dieser als Oberhaus das Recht, Veränderungen und Amendements an Haushalts- oder Finanzgesetzen anzubringen, vollständig unterließ. Kaum auf diese Weise in den Besitz der »Stränge des Geldbeutels« gelangt, schritt die Legislatur zum Angriff vor. Der Gouverneur sollte in Streitfragen, die zwischen ihm und der Volksvertretung entstanden, zum Nachgeben gezwungen werden durch die Drohung, daß ihm sein

Gehalt sonst nicht bewilligt würde. Die Anstellung von Beamten, die der Legislatur genehm waren, und die Fernhaltung anderer, die ihr nicht genehm waren, erzwang man teils durch die ähnliche Drohung, die Gehälter solcher nicht genehmer Beamten aus dem Haushaltsplane zu streichen. So konnte die Legislatur die gesamte Verwaltung an sich reißen. Vermochte sie es doch sogar auf dem Wege der sog. Militia Acts, die Verfügung über Truppenteile und über das militärische Kommando in der Kolonie, das als ureigenste Domäne des Königs und seines Vertreters, des Gouverneurs, angesehen ward, unter ihre parlamentarische Kontrolle zu stellen. Alle diese Übergriffe, die zur Zeit des Abfalls der amerikanischen Kolonien noch möglich und ein ungelöstes Problem der britischen Kolonialpolitik bildeten, wurden erst später durch Einführung der parlamentarischen Regierung in den großen Siedlungskolonien beseitigt.

Die heutige Rechtsstellung des Gouverneurs in den britischen Kolonien bestimmt sich in denjenigen von ihnen, welche keine Selbstverwaltungskolonien sind, vorwiegend durch den königlichen Amtsauftrag, in den Selbstverwaltungskolonien noch außerdem durch die jeder eigene konstitutionelle Praxis. Der Amtsauftrag besteht in der allgemeinen Einrichtung des Amts durch Letters Patent, welches auf keine bestimmte Persönlichkeit abzielt, sondern in allgemeinen Umrissen die Befugnisse des Gouverneurs angibt. Ausgefüllt und ergänzt durch Beziehung auf einen bestimmten Amtsträger wird das Patent bei der Anstellung durch die sog. Commission, den speziellen Amtsauftrag, dem noch besondere Instruktionen beigegeben sind. Auch die auf den einzelnen Amtsträger bezogene Commission ist so dehnbar und elastisch abgefaßt, daß sie für jede Kolonie, die nicht eine Selbstverwaltungskolonie ist, den Lokalverhältnissen angepaßt werden kann.

Betrachtet man Commission und Instruktion allein, so müßte man meinen, daß der Gouverneur bloß Reichsorgan, insbesondere Mandatar des englischen Königs ist. Aber in Wirklichkeit ist der Gouverneur auch Lokalbeamter und als solcher tätig. Nur das Maß, womit er bald als Reichsorgan, bald als Kolonialorgan gemessen wird, ist ein verschiedenes, je nachdem es sich um eine Selbstverwaltungskolonie handelt oder nicht.

Im ersteren Fall ist dies zum Teil durch Reichsnormen, insbesondere die oben angeführten Instruktionen bestimmt, zum Teil durch Reichsgewohnheitsrecht, vor allem aber durch die vom Mutterlande gebilligte konstitutionelle und parlamentarische Praxis der Kolonie selbst. Hier hat, wie wir noch im folgenden (§ 7) sehen werden, der Gemeinwille der Kolonie sich gegen alle Hemmungen der Reichsorgane in London durchgesetzt. Im Falle der Kolonien, die nicht Selbstverwaltungskolonien sind, ist die Abgrenzung der Funktionen des Gouverneurs als Reichsbeamten und als lokalem Haupt der Kolonie noch in der Entwicklung. Es hat diese letztere Eigenschaft nur in bescheidenem Maße im Rechte Anerkennung gefunden und ist zum großen Teile noch immer Sache des Taktes, den jeder Gouverneur zu betätigen hat. Aber immerhin ist schon dies ein Beleg dafür, wie auch das werdende koloniale Gemeinwesen seine Selbständigkeit und sein Eigenleben durchsetzt, eine Tatsache, die dem römischen Reich vollkommen unbekannt war: denn das römische Reich hat den Provinzialstatthalter nur als Reichsbeamten gekannt, das britische Weltreich allein hat in ihm die Funktionen als Lokalhaupt der Kolonie neben seiner Eigenschaft als Reichsorgan auszubilden verstanden.

Wir werden hier zunächst nur von dem Gouverneur in den Kronkolonien handeln (über den Gouverneur in den Selbstverwaltungskolonien im folgenden § 7). Als Vertreter der Krone hat er (Art. 13 der sog. Colonial Regulations) das Recht der Begnadigung und Strafumwandlung. Er besitzt das Recht der sog. Generalanweisung von Geld für die Zwecke der Kolonie. Alle Ausschreibung von Wahlen für die gesetzgebenden Körperschaften, wenn solche vorhanden sind, gehen von ihm aus, wenngleich im Namen des Königs; er kann die Körperschaften vertagen, schließen und auflösen. Er ernennt, enthebt vorläufig oder endgültig alle Beamten. Er kann den Gesetzen der Koloniallegislatur sein Veto gegenüberstellen oder sich die Zustimmung vorbehalten bis auf weitere Entscheidung der Londoner Zentrale (»to reserve bills for the signification of his Majesty's pleasure«). Doch selbst, wenn er dem Gesetz zugestimmt hat, kann dieses von der Krone außer Kraft gesetzt werden (Art. 19 der Colon. Reg.). Das

Verhältnis zur Koloniallegislatur ist von der Art, daß ihm das ausschließliche Recht der Gesetzesinitiative und der Initiative zu Geld- und Etatbewilligungen zusteht (Art. 18 der Colon. Reg.: »Every law, vote or resolution the object or effect of which may be to dispose of or charge public revenue must be proposed by the Governor or with his consent«). Das gibt den Anschein, als ob er eine Art absoluter Monarch wäre. Dem steht aber entgegen und unterscheidet den britischen Gouverneur von dem römischen Provinzialstatthalter, daß er kein militärisches Oberkommando von selbst hat, es würde denn ihm ein solches ausdrücklich übertragen (Art. 4 der Colon. Reg.). Er führt also alle volltönenden Titel: »oberstes Haupt der Kolonie«, »Repräsentant des Königs« u. dgl. Aber die Militärgewalt kommt ihm nicht von selbst zu. Der militärische Oberbefehlshaber der Truppen in der Kolonie soll sich im Einvernehmen mit ihm betätigen. Aber zum Schutze der Kolonisten ist diese Trennung von militärischer und Zivilgewalt angeordnet, auch die prinzipielle Unterordnung der ersteren gegenüber der letzteren. So darf keine militärische Gewalt in der Kolonie, z. B. bei Unterdrückung von Aufständen angewendet werden, es wäre denn auf Anrufen der Zivilgewalt, d. i. des Gouverneurs (Art. 10 der Colon. Reg., auch Art. 8). In der nach Diokletians Reformen einsetzenden Reichsordnung war auch der militärische Gewalthaber, der dux, eine von dem Statthalter, dem Inhaber der Zivilgewalt verschiedene Persönlichkeit, aber diesem zweifellos übergeordnet, und die ganze Trennung der Gewalten nur zum Schutze und zur Sicherheit des kaiserlichen Herrn, nicht zur Sicherheit der Kolonisten eingeführt.

Dazu kommt noch eine besonders bemerkenswerte Bestimmung der Kolonialregulative (Art. 24). Der Gouverneur ist verpflichtet, stets den ihm zur Seite stehenden exekutiven Beirat in besonders wichtigen Angelegenheiten, die ihm durch die mutterländischen Instruktionen bezeichnet sind — dringliche Fälle ausgenommen — anzuhören. Er kann zwar den ihm erteilten Rat unberücksichtigt lassen, muß aber die Gründe dafür sofort in einem besonderen Bericht an die Londoner Zentrale angeben (»In such Colonies the Executive Council has the duty of assisting the Governor with its advice, and

the Governor is required by his instructions to consult the Council in all matters of importance, except in cases of urgency . . . and in cases of such nature that in his judgement the King's service would sustain material prejudice by consulting the Council thereon. Unless otherwise provided in any particular case by law or by his instructions, the Governor may act in opposition to the advice of the Council, but he is then required to report the reasons for his action to the Secretary of State by the first convenient opportunity«).

Diese Vorschrift ist von größter praktischer Wichtigkeit. Der Gouverneur kann niemals so vermessen sein, immer gegen den Willen der Kolonialorgane zu handeln. Selbst in den Kronkolonien, wo nur ein zum überwiegenden Teil ernannter und nicht gewählter Beirat existiert oder wo nur ein exekutiver Beirat vorhanden ist, muß sich der Gouverneur angelegen sein lassen, im Einvernehmen mit diesen Repräsentanten der Kolonialwünsche zu handeln, und ein geschickter Gouverneur wird die Sache so anzustellen wissen, daß er ohne Druck seine Meinung durch den Willen dieser Repräsentanten als ihre Willensrichtung durchbringt (Bruce, a. a. O. I 225). Denn seine Hauptsorge muß nach einem Worte des Kolonialstaatssekretärs (Herzogs von Buckingham, zit. von Bruce, a. a. O. 221) stets sein, Mutterland und Kolonisten zufrieden zu stellen, was sehr schwierig sei. »You will find it very difficult to satisfy both the Government and the colony.« Das klingt sehr an die Worte Ciceros an, die er seinem Bruder Quintus schrieb (s. oben S. 168). Dieser sollte als Statthalter die schier »übermenschliche« Schwierigkeit überwinden, das Interesse der Publikanen und der Provinzialen zu wahren. Die englische Maxime steht höher, denn sie stellt an Stelle der Publikanen die mutterländische Staatsgewalt. Und während Quintus frater die Provinzialen bloß vor dem Ruin zu schützen hatte, muß der britische Gouverneur auf die öffentliche Meinung in der Kolonie hören. Denn diese ist hier oft vorhanden in Gestalt einer öffentlichen Presse und einer Koloniallegislatur, wenn auch bloß in Form eines Beirats des Gouverneurs. Das sind wirkliche Träger des Selbstbewußtseins und der unabhängigen Gesinnung englischer Kolonien, während solche Gesinnung und ihre Träger in den römischen Provinzen stets

gefehlt haben. Am deutlichsten macht sich dieser Unterschied in der Frage der rechtlichen Verantwortlichkeit der Gouverneure geltend.

III. Die Haftbarkeit des römischen Provinzialstatthalters und des britischen Gouverneurs.

In Rom war schon seit der lex Calpurnia (149 v. Chr.) das Repetundenverfahren wegen erpresserischer und Willkürhandlungen des Statthalters vor dem Centumviralgerichtshof in Rom (Quaestio perpetua) eingeführt. Es bestand auch formell in der Kaiserzeit, wenngleich sich die Praxis allmählich einbürgerte, das Kaisergericht vorzugsweise mit derartigen Prozessen zu beschäftigen (Tacitus dial. 7, zit. von Mommsen, Röm. Strafrecht, 1899, S. 261, A. 3). Das Prozeßverfahren hatte die Doppelnatur eines kriminellen und eines zivilrechtlichen. Strafrechtliche Sühne und zivilrechtliche Wiedergutmachung waren seine Hauptzwecke. Aber ebensowenig wie es im römischen Reich praktische Wirksamkeit erlangen konnte, ebensowenig kann sich das englische Gesetz (11/12, Will. III, c. 12 von 1699 und 42, Geo. III, c. 85 von 1802), das ebenfalls ein Repetundenverfahren sowohl vor den Londoner Gerichten als auch vor jedem anderen britischen Gericht einrichtet, praktischer Erfolge rühmen. Kriminell sind seit mehr als 100 Jahren Kolonialgouverneure nicht verfolgt worden. Aber auch vor 100 Jahren stand die Sache nicht besser und war damals vielleicht nötiger (s. Greene, a. a. O. p. 197 ff.). Und doch hat man im britischen Reiche den Mangel rechtlicher Handhaben, um den Kolonialgouverneur verantwortlich zu machen, nicht so schlimm empfunden wie im römischen Reich, denn man hatte eine öffentliche Meinung in Gestalt von Presse, Jury und Legislatur, und diese zwangen die mutterländische Regierung, unredliche Gouverneure abzurufen. Berühmt war das Verfahren im Zenger's Case (um 1735). Der Gouverneur Cosby von New York hatte den Oberrichter dieser Kolonie aus ungerechtfertigten Gründen abgesetzt. Der Oberrichter kritisierte die Handlungsweise des Gouverneurs in der einem gewissen Zenger gehörigen Zeitung. Der Gouverneur reichte Klage wegen verleumderischer Beleidigung ein. Der Vorsitzende des Gerichts wies auf die

große Gefahr hin, die dem inneren Frieden erwüchsen, wenn solche Beleidigungen ungesühnt blieben. Die Jury kehrte sich nicht daran und sprach Zenger frei, der aber bald darauf auf Befehl des Gouverneurs und seines Beirats verhaftet ward. Die Jury sollte für diesen Staatsprozeß nach Wunsch der Regierung zusammengesetzt sein. Der Versuch mißlang, und nun hielt Hamilton, später einer der Väter der amerikanischen Unionsverfassung, seine berühmte Verteidigungsrede für Zenger. Der Staatsanwalt wies in seiner Anklagerede darauf hin, daß die »Regierung ein heilig Ding sei«. Würde man hohe Amtsträger so der öffentlichen Kritik durch Privatpersonen aussetzen, so könnte keine Regierung auf die Dauer bestehen. Hamiltons Verteidigung gipfelte darin, daß die dem Gouverneur vorgeworfenen Tatsachen wahr seien. Der Gerichtshof wollte den vom Verteidiger angebotenen Wahrheitsbeweis nicht zulassen. Da machte nun Hamilton seinen berühmt gewordenen Appell an die Jury, in welchem er darauf hinwies, daß ohne freie Kritik in der öffentlichen Meinung jede Regierung zum Mißbrauch ihrer Gewalt hinneige. Seine Rede überzeugte die Geschworenen und bewirkte Zengers Freispruch. Man vergleiche nur diesen Fall mit dem Vorfall im römischen Reich, von dem uns die Inschrift von Torigny Nachricht gibt. Im Jahre 225 (n. Chr.) wollte der gallische Landtag gegen einen brutalen Statthalter vor dem Kaiser Beschwerde erheben. Als man darüber beriet, erhob sich ein Abgeordneter, Sollemnis, mit der Einwendung, daß er für eine solche Erörterung keinen Auftrag habe. Der Schluß der ganzen Verhandlung war, daß sie sich zu einem Vertrauensvotum für den brutalen Statthalter gestaltete. Das war die öffentliche Meinung in einer römischen Provinz. Mit ihr konnte ein Statthalter, auch wenn er noch so gewalttätig war, bald fertig werden.

Anders im britischen Weltreich; hier ist die öffentliche Meinung der Kolonie mitunter so stark, daß sie einen Gouverneur, der vielleicht nach Reichsrecht vor den Londoner Gerichten verurteilt würde, zum Freispruch verhilft. Im Jahre 1866 ereignete sich in Jamaica ein Negeraufstand, der von dem damaligen Gouverneur Eyre mit großer Härte und Grausamkeit unterdrückt wurde. Vor dem Londoner Gerichtshof angeklagt, auf Grund der oben zitierten Gesetze, wußte er

zu seiner Verteidigung geltend zu machen, daß die Legislatur von Jamaica zu seinen Gunsten ein Indemnitätsgesetz erlassen. Da nach englischem Rechte zur Strafbarkeit einer Handlung auch die Strafbarkeit nach dem Rechte des Begehungsortes erforderlich ist, mußte Eyre freigesprochen werden: denn in Jamaica war er wegen der Indemnität straffrei. Auch die englische Regierung hatte nicht den Mut besessen (trotz der Aufforderung aus der Mitte des Londoner House of Commons (Hansard Debates, 3. ser., vol. 184, p. 1064 ff. und vol. 188, p. 899 ff.), die Indemnitätsakte der Koloniallegislatur außer Kraft zu setzen. Die öffentliche Meinung von Jamaica war überzeugt, daß der Gouverneur Eyre recht gehandelt habe. Was lag daran, daß die öffentliche Meinung Englands vom Gegenteil überzeugt war?

§ 7. Römisches Munizipium und britische Selbstverwaltungskolonie.

Literatur: Mommsen, R.St.R. III, 646 ff.; Derselbe, Ges. Schriften III, S. 50 ff.; Gierke, D. Genossenschaftsrecht III, 61 ff.; Liebenam, Röm. Städteverwaltung, 1900; Declareuil in Revue Hist. de droit franç. et étranger t. 26, 233 ff., 437 ff., 554 ff.; t. 28, 306 ff., 474 ff., 578 ff; t. 31, 461 ff., 649 ff.; t. 32, 28 ff., 543 ff.; t. 34, 174 ff.; J. S. Reid, Municipalities of the Roman Empire, 1913; Guiraud, Assemblées Provinciales dans l'empire Romain, 1887; Mommsen, Ges. Schriften V, 552; Seeck, Untergang der antiken Welt II, 145 ff.; Hirschfeld, Kleine Schriften, 1913, S. 127—154, 471 ff.; Lübeck in Kirchengesch. Studien V, 4 (1901), § 2—4; Steinwenter in Pauly-Wissowas R.E. X, 1 (1917), 1260 ff.; Ramsay, Cities of St. Paul, 1907, p. 48 ff.; Derselbe, The Bearing of Recent Discovery on the Trustworthiness of the New Testament, 1915, p. 319—350; Todd, Parliamentary Government in the Br. Colonies; Keith, Responsible Government in the Dominions, 3 Bde., 1912; Derselbe, Imperial Unity and the Dominions, 1916, Part. I, 26—418; Hatschek, Englisches Staatsrecht II, 149 ff.; Derselbe, Staats- und Verwaltungsrecht von Australien und Neuseeland, 1910, S. 96 ff.; Round Table 1917 (Juni), p. 446 ff.

Den im vorhergehenden am römischen Statthalter und britischen Gouverneur gezeichneten Gegensatz in der Entwicklung kolonialer Gemeinwesen, die Selbständigkeit, die wir bei den britischen und das Fehlen der Selbständigkeit, das wir bei den römischen Überseegebieten gefunden haben, läßt sich noch schärfer hervorheben, wenn man jenen Gegensatz durch Vergleichung der kolonialen Formen sich zu ver-

deutlichen sucht, in welchen sich römischer und britischer Freiheitssinn in höchster Weise auszuleben suchte. Es sind dies römisches Munizipium und britische Selbstverwaltungskolonie.

Zunächst ein Wort darüber, ob die Gegenstände unseres Vergleiches auch wirklich vergleichbar sind. Ist es überhaupt gestattet, römische Städte mit britischen Kolonien höchster Ordnung zu vergleichen, zumal diese werdende Flächenstaaten sind?

Nun, die britischen Selbstverwaltungskolonien befinden sich noch immer und namentlich im Verhältnis zum Mutterland in einem Zustand, den wir sozial als den einer Küstenkultur festgestellt haben (s. oben § 1). Es war oben zu zeigen versucht worden, daß Kanada, Südafrika und namentlich Australien durch ihre großen Küstenstädte kulturell gewissermaßen repräsentiert werden müßten, da diese Küstenstädte die Bedeutung ihres ländlichen Hinterlandes beinahe vollständig zurückdrängten, auch in der inneren Politik dieser Kolonien, sicherlich aber im Verhältnis zum Mutterlande. Diesem gegenüber sind sie nichts weiter als große Poleis, Stadtstaaten im antiken Sinne.

Auf der anderen Seite ist es bekannt, daß der römische Staat sich zu Ciceros Zeit ebenso wie zur Zeit des Libanios, also im letzten Jahrhundert der Republik, ebenso wie im 4. Jahrhundert n. Chr., sich als ein aus Städten zusammengesetzter Staat, ein Städtestaat ansehen ließ (Belege bei Liebenam, a. a. O. 452, A. 2) und daß die juristisch als Verwaltungsbezirke aufgefaßten Provinzen doch, sofern sie sozial gewertet wurden, stets als Agglomerat von Städten aufgefaßt wurden. Die Besteuerung der Provinzen ist für Cicero die Erhebung der tributa civitatum. Wenn Sulla von Asien Kriegssteuer erhebt, so wird dies Steuererhebung von 44, richtiger 144 Städten genannt, und wenn Libanios zur Zeit des Kaisers Julian von Provinzstatthaltern spricht, so nennt er sie rundwegs »Vorsteher der Städte«. Ja, nicht bloß der Provinzialstatthalter, sondern der über ihnen stehende Vikar, der Vorsteher ganzer Diözesen, wird gelegentlich als »κρατῶν τῶν πόλεων«, der über Städte Herrschende, bezeichnet

(Belege bei Kuhn, Städtische und bürgerliche Verfassung d. R. R. II, 5, A. 5).

Wir glauben sonach berechtigt zu sein, den oben angedeuteten Vergleich auch durchzuführen. Wenn wir nun zu dem Resultat gelangen werden, daß das römische Munizipium immer mehr von seinen Befugnissen an den Staat abgeben mußte, während die britische Selbstverwaltungskolonie immer mehr Befugnisse dem Reich abgerungen hat und fortwährend abringt, so erhebt sich sofort die Frage: Ist dies verschiedene Resultat der Entwicklung nicht etwa bloß auf eine Verschiedenheit der Rechtstechnik zurückzuführen. Man könnte etwa mit Gierke (a. a. O.) sagen, daß den Römern eben die Genossenschaftsidee im germanischen Sinne gefehlt habe, daß sie die Städte eben wie andere dem Staate eingegliederte Gemeinwesen nur als wesensverwandte und inhaltsgleiche Teilausschnitte des Staates angesehen, daß ihnen insbesondere der Genossenschaftsgedanke der Einheit in der Vielheit, des einheitlichen Staates in der Vielheit und Verschiedenartigkeit der ihm eingegliederten Genossenschaften gar nicht aufgegangen wäre. Die Angelsachsen hätten aber als Germanen eben die Genossenschaftsidee in ihrer Rechtstechnik verwirklicht. Daher das verschiedene Resultat.

Solche Argumentation muß aber an der Tatsache scheitern, daß die Engländer bei der juristischen Erfassung des Verhältnisses zwischen Mutterland und Kolonien noch heute eine ebenso unvollkommene Rechtstechnik zur Schau tragen wie die Römer, wenn diese die Rechtsstellung ihrer städtischen Gemeinwesen darstellten.

Dies zeigt sich praktisch schon gleich im Zivilrecht, in der vermögensrechtlichen Stellung der römischen Munizipien und der britischen Selbstverwaltungskolonien. Das unvollkommene der beiderseitigen Rechtstechnik liegt hier greifbar zutage.

Die Anwendung des Begriffes der juristischen Person auf die römischen Städte kam nicht mit einem Male, sondern wurde nur stoßweise vollzogen. Noch Paulus, der berühmte Jurist des 3. (nachchristl.) Jahrhunderts, bestreitet den Munizipien die Fähigkeit, Besitz zu erwerben, da sie nicht die Fähigkeit besäßen, einen Willen zu äußern. Beschränkungen ihrer

Legatsfähigkeit sind rechtlich erst von Kaiser Nerva beseitigt, Beschränkungen ihrer Erbfähigkeit erst seit Hadrian und Alexander Severus im großen ganzen weggefallen. Die Begründung dieser Schranken suchen Juristen, wie Gajus und Ulpian, in der Tatsache, daß die Gemeinde gewissermaßen eine »unbestimmte« Person sei, von der sich der Testator keine rechte Vorstellung machen könne. Praktische Notwendigkeiten trieben schließlich dazu, diese Legats- und Erbfähigkeit der Gemeinden durchzuführen. Anlaß boten hierzu vielleicht die Alimentarstiftungen an Städte, wodurch die Kaiser, insbesondere seit der Flavierzeit, den Druck der Hauptstadt zu mildern hofften. Aber selbst als die Munizipalgemeinde nach jeder Richtung juristische Person wurde, war sie nur eine »fingierte« Person und in dieser Eigenschaft den Unmündigen gleichgesetzt, so daß sie wie diese in ihrer Vermögensverwaltung durch ihre »Vormünder«, den Staat und seine Beamten, gegängelt werden mußte, eben wie ein Unmündiger.

Die vermögensrechtliche Stellung der britischen Selbstverwaltungskolonien ist, wenn man bloß auf die Rechtstechnik sieht, selbst heute nicht um ein Haar besser. Was im römischen Recht der Stiftungsgedanke zur Herbeiführung der städtischen juristischen Persönlichkeit leistete, das leistet im britischen Rechte der sog. Trustbegriff, der eine ähnliche Unbeweglichkeit und Bevormundungsnotwendigkeit herbeiführt, welcher im römischen Recht die Städte unterlagen. Dieser Trustbegriff, eine Art fideikommissarischer Stiftung (allerdings mit dem germanischen Recht der Treuhand zusammenfallend), ist das juristische Mittel, um den Selbstverwaltungskolonien Vermögensfähigkeit zu gewähren. Die Kolonien als juristische Personen sind dem englischen Privat- und öffentlichen Recht selbst heute noch unbekannt. Wollte und will man ihnen eine vermögensrechtliche Masse zuwenden, so kann dies nur der englischen Krone »in trust«, d. h. als Treuhand für die Kolonie zugewendet werden. Wiederholt haben selbst in der neuesten Rechtsprechung die englischen Richter es festgelegt, daß die Ausdrücke »gehörig dem Dominion von Canada« oder »Australien« usw. oder »belonging to the Province of Quebec« usw. nur das Recht auf Nutznießung (»the right to the beneficial use«), also ähnlich wie im römi-

schen Recht, den Rechtsanspruch der bestifteten Gemeinde auf den Stiftungsgenuß bedeute. Sie haben aber immer gleichzeitig hervorgehoben, daß das Eigentum selbst an diesem Vermögen der englischen Krone als Treuhänder der Kolonie zustehe. So dient die Trustkorporation auch als persona ficta dazu, Mutterland und Kolonien miteinander rechtlich zu verbinden.

Wenn es allein auf die Rechtstechnik ankäme, hätten sonach die englischen Selbstverwaltungskolonien zu eben demselben Grade der Unselbständigkeit dem Mutterlande gegenüber gelangen müssen wie die römischen Munizipien im römischen Staate. Wenn es dennoch anders gekommen ist, so liegt es weniger an der Rechtstechnik als an sozialen Gründen. Und diese erblicken wir in dem Einflusse des hellenistischen Staatsbureaukratismus, der namentlich aus Ägypten entlehnt war, und den Einwirkungen hellenistischer Verwaltungstechnik, insbesonders des Liturgiesystems. Diese hellenistischen Einflüsse legten sich wie ein Schnürleib um das römische Munizipium und machten aus ihm jenes engbrüstige und blutlose Wesen, dem der Atem ausging, als seit dem Ausgange des 3. und Beginn des 4. (nachchristl.) Jahrhunderts die »höhere« Staatsnotwendigkeit immer größere Lasten ihnen aufbürdete. Das schwächliche Surrogat einer Selbstverwaltung von Provinziallandtagen, die seit Augustus auf religiöser Grundlage aufgebaut ein recht kümmerliches Leben führten, konnte für das Fehlen eines blühenden Munizipallebens keinen Ersatz schaffen. Die britische Selbstverwaltungskolonie hat einen anders gearteten Landtag, ein Parlament, das sich auf kommunale Gemeinwesen stützt, die nie den Bureaukratismus des Staates geduldet haben, von dem Liturgiesystem stets verschont geblieben sind. Kräftige Vertreter kräftiger Munizipien, dehnen diese Provinziallandtage britischer Herkunft ihre Macht immer mehr auf Kosten der Reichsgewalt aus. Bei den Römern wuchs der Reichsoikos auf Kosten des munizipalen, bei den Briten das munizipale, d. h. koloniale Gemeinwesen auf Kosten des Reiches. Dies soll im einzelnen noch näher auseinandergesetzt werden.

I. Bei den Römern hatte die Bevormundung der Provinzstädte durch den Statthalter schon in den Zeiten der Republik

bestanden. Wie man damals darüber dachte, zeigt der Spott Ciceros über die »Autonomie« der kilikischen Städte und, was Dio Cassius (41, 25) von Massalia sagt, daß Cäsar dieser Stadt alles nahm bis auf den Namen der »Freiheit« (ἐλευθερία). In der Kaiserzeit wurde es nicht besser. Als Maximus zum Statthalter von Achaja ernannt wurde, schrieb ihm Plinius (VIII, 14), er möchte doch nicht Athen und Sparta ihrer nur nominellen und schattenhaften »Freiheit« berauben. Es hing eben das damals vollständig von dem Ermessen eines Statthalters und der römischen Verwaltungspraxis ab, ob selbst eine föderierte oder autonome Stadt, die sich sogar auf einen Vertrag mit dem römischen Volke berufen konnte, in ihrer »Freiheit« erhalten werden sollte (Liebenam, a. a. O. 466).

Zum System ist aber diese Bevormundung der Städte durch die Staatsgewalt erhoben worden, als die Kaiser nach hellenistischem Vorbild die Publikanen aus der Steuerverwaltung zu verdrängen und durch andere Organe, insbesondere städtische Organe, zu ersetzen suchten (s. Rostowzew, Staatspacht, a. a. O., S. 421, und unsere Ausführungen oben S. 37). Da war es wohl notwendig, diese neuen Steuererhebungsorgane, die die Städte stellten, durch Staatsbeamte zu kontrollieren. Namentlich mußte die Grundlage dieser Heranziehung städtischer Organe, die Ordnung in den städtischen Finanzen selbst, kontrolliert werden, woraus dann die Ausdehnung der staatlichen Bevormundung auf andere Zweige der städtischen Verwaltung von selbst folgte. Zwei Staatsorgane sind zu Hebeln dieser Städtevormundschaft geworden: der sog. curator rei publicae und der Statthalter der Provinz.

Seit der Zeit der guten Kaiser, also etwa seit dem 2. Jahrhundert, werden außerordentliche Beauftragte des Kaisers »zur Verbesserung des guten Standes der freien Städte« (legati Augusti ad corrigendum statum civitatum liberarum«) in die Provinzen entsendet. Für Italiens Städte gab es zu gleichem Zwecke die »curatores reipublicae dati ab imperatore«. Im 3. Jahrhundert wurden sie eine dauernde Einrichtung, so daß der berühmte Jurist Ulpian eine Abhandlung über sie schreiben konnte (De officio curatoris reipublicae).

Dies Amt war ein Staatsamt, vergleichbar den Steuerräten, die Preußens Regierung in der Zeit des Absolutismus

den Städten aufsetzte. Die Aufgaben der römischen curatores waren zunächst vorwiegend Finanzkontrollen der Städte. Sie hatten insbesonders darauf zu achten, daß die städtischen Magistrate das bewegliche und unbewegliche Vermögen der Städte nicht verschleuderten, daß die den Städten gemachten Zuwendungen und Stiftungen bestimmungsgemäß verwendet würden, daß die Pächter städtischer Grundstücke ihren Bodenzins zahlten. Alle Beschlüsse des Gemeinderats, welche die Stadt verpflichteten, bedurften ihrer Zustimmung. Alle Fragen der städtischen Versorgung mit Lebensmitteln, alle städtischen Wohlfahrtseinrichtungen unterlagen ihrer Aufsicht. Aber es war vorläufig bloß Aufsicht, was sie zu betätigen hatten, die eigentliche Verwaltung blieb daneben den städtischen Magistraten, freilich, um in den folgenden Jahrhunderten, insbesonders seit dem 3.—4. Jahrhundert, immer mehr von den Kuratoren übernommen zu werden.

Noch fühlbarer als durch diese wurde die staatliche Bevormundung der Städte durch den Provinzialstatthalter. Er mengte sich in die Bestellung der städtischen Magistrate, in die Wahl der Stadträte (decuriones) durch Empfehlung eines der Regierung genehmen Kandidaten. Es war ein Befehl, wenngleich er sich äußerlich in die Form des Rates kleidete (Ulpian l. 1 § 3, D. 49, 4: magis enim consilium dedisse praeses videtur quis sit creandus quam ipse constituisse). Kam es doch auch vor, daß städtische Magistrate unter Mißachtung der gesetzlich vorgeschriebenen Wahlformen vom Statthalter bestellt wurden (Ulpian, l. 12, D. 49, 1). Ein dem Statthalter nunmehr zur Verfügung stehendes Mittel, das in der frühen Kaiserzeit einen bescheidenen Umfang hatte, nunmehr aber sich weit ausbreitete (Merkel, Abhandl. a. d. Gebiete des römischen Rechts 2, S. 135), war die Appellation. Ursprünglich ging sie an den princeps ommisso medio, nunmehr zunächst an den Statthalter. Dieser war zwar berechtigt, aber nicht verpflichtet, sie an den Kaiser zu schicken (Mommsen, Ges. Schr. III, 388). Sie war eine Justizbeschwerde, ein Rechtsmittel der bürgerlichen Gerichtsbarkeit, aber auch eine Aufsichtsbeschwerde im Verwaltungsweg. Man konnte an den Statthalter appellieren für oder gegen die creatio eines Magistrates, für oder gegen die Eintragung in das Album der Kuria-

len, für oder gegen die Belastung mit einer Zwangsdienstpflicht (munus). Alle Entschuldigungsgründe, die gegen diese Auflage oder andere geltend gemacht werden konnten, wurden vor dem Forum des Statthalters mittels Appellation geltend gemacht.

Dazu kam nun noch die hellenistische Ausbreitung der Liturgie. Dem stadtrömischen Rechte war natürlich der Unterschied zwischen Ehrenamt (honos) und Zwangsdienstpflicht (munus) bekannt, aber unter dem Einflusse des Hellenismus hatten die römischen Kaiser die munera (Liturgien) schier ins ungemessene ausgedehnt. Ägypten ward der Ausgangspunkt und das Versuchsfeld für die Ausbreitung der Liturgie (vgl. dazu Oertel, Die Liturgie, Studien zur Ptolemäischen Verwaltung Ägyptens, 1917). Die römischen Kaiser mußten hier, um möglichst viel aus dem Lande herauszuwirtschaften, die Kosten des Verwaltungsapparates vermindern. Da bot sich namentlich für diesen Zweck die Anknüpfung an das seit der Ptolemäerzeit bestehende Halbhörigkeits- und Frondenwesen, ferner das — wenn auch nur ausnahmsweise von den Ptolemäern verwendete — System der Zwangspacht und des Zwangsunternehmertums, alles Formen der Liturgie. Dazu kam, von den Römern besonders liebevoll ausgebildet, das System des Zwangsbeamtentums und Zwangsehrenamts. Wie weit darin die Kaiser gingen, ergibt ein flüchtiger Blick in die Liste dieser Zwangsbeamten (s. Oertel, a. a. O. 146 ff.). Da sind nicht bloß Funktionen, die lokal zu leisten sind, wie Polizei- und Steuererhebungsdienst, sondern Leistungen im Transport- und Verkehrsgewerbe, wie z. B. die Funktion eines Briefträgers zu Schiffe (*ἁλιαδίτης ἤτοι γραμματηφόρος τοῦ ὀξέως δρόμου*), oder Leistungen, die sich auf das kaiserliche Patrimonium bezogen, das man lieber durch nichts kostende Zwangsehrenämter (archai) als durch die kostspieligen, weil hochbesoldeten römischen Prokuratoren des Kaisers verwalten ließ.

Dazu kam die Tätigkeit der zahlreichen Aufpasser (Epitereten), auch als Liturgien eingerichtet. So gelangten die Kaiser zu einer sachlichen Ausdehnung der Liturgie, die im umgekehrten Verhältnis zur Tatsache stand, daß der Kreis der Leistungsfähigen (namentlich seit dem 2. und 3. Jahrhundert)

immer kleiner wurde (Oertel, a. a. O. 401). Dieses in Ägypten ausgebildete System der Belastung wurde auch in den anderen Provinzen im Laufe der Zeit durchgeführt. Roma communis nostra patria — sagt Modestin (l. 33, D. 50, 1). Mit Hilfe der staatssynoikistischen Idee (s. oben S. 78f.) konnte man das in einer Provinzstadt bestehende munus als auch dem gemeinsamen Städtestaat Rom geleistet ansehen, mit anderen Worten das erreichen, was der moderne Staat, nur viel vorsichtiger, durch Erweiterung des sog. übertragenen Wirkungskreises der Gemeinden tut. Man konnte also, ohne daß die Städte es selbst merkten, die den Städten vom Staate übertragenen Staatsaufgaben ins ungemessene ausdehnen.

Zwei Wege hat nämlich der Staat, um Städte für seine Staatsaufgaben heranzuziehen: der eine Weg ist der der sog. aktiven Selbstverwaltung: der Stadt, als öffentlicher Körperschaft, werden Rechte und Pflichten auferlegt. Diesen Weg zu gehen ist für den Staat nur möglich, wenn er öffentliche, ihm eingegliederte Verbände mit gesicherten Persönlichkeitsrechten anerkennen will. Das lag dem römischen Staat, wie wir oben (S. 186) gesehen, fern. Sonst wäre auch die Bevormundung und Kontrolle der Städte durch Kuratoren und Statthalter lahmgelegt. Unter solchen Umständen ist der andere Weg, der der passiven Selbstverwaltung, eher gangbar: es werden Ehrenämter und Pflichten (Zwangsdienstpflichten) im Nachbarverband auf die Stadtangehörigen verteilt und durch Zusammenwirken der so Bedachten eine gemeinsame Tätigkeit für Staatszwecke erreicht, die der Selbstverwaltung durch Körperschaften nahekommt, ohne es eigentlich zu sein. Das alte englische Selfgovernment im 18. Jahrhundert war solche passive Selbstverwaltung. Sie setzt stark entwickelten Gemeinsinn im Kommunalverband voraus und eine Wertschätzung des Ehrenamtes, die vom Wohlstand und der Behäbigkeit der damit Bedachten abhängt. Diese waren auch im römischen Reich, selbst noch im 3. Jahrhundert vorhanden, wie dies der französische Forscher Declareuil (a. a. O.) schön gezeigt hat. Aber das Gebäude mußte in dem Augenblick zusammenstürzen, wo das Ehrenamt nicht mehr als Ehre gewertet wurde und wo die Zwangsdienstpflicht einerseits durch übergroße Verbreitung, anderseits durch ein Sy-

stem übermäßig gesteigerter Geldverantwortlichkeit, die die davon Betroffenen an den Bettelstab brachte. Ein höchst summarisches Auferlegungs- und Eintreibungsverfahren kam noch dazu, was das Verantwortlichkeitsgefühl geradezu abstumpfte und schließlich ganz ertötete. Das trat wirklich im römischen Reich ein, als seit dem Ausgange des 3. Jahrhunderts durch die Reichskriege die allgemeinen Lasten schier unerträglich wurden und die große Landflucht einsetzte, die agri deserti eine allgemeine soziale Erscheinung wurden und der Staat durch die Förderung der großen Grundbesitzer und ihrer saltus (s. oben S. 106) das Übel der Landflucht und den damit verbundenen Verlust von Steuereinheiten nicht nur nicht aufhielt, sondern sogar noch verschlimmerte.

Zunächst schwand das Gefühl des Unterschiedes zwischen honos und munus. Sogar das vornehmste städtische Ehrenamt, der duumviratus, entsprechend dem stadtrömischen Konsulat, wurde als munus in offiziellen Gesetzestexten bezeichnet (Constantin in l. 16 C. Th. 12, 1: Ad duumviratus munera vocabuntur . . .). Kein Wunder, wenn man sich vergegenwärtigt, wofür alles ein solcher duumvir verantwortlich war: nicht bloß für die Ausrichtung der öffentlichen Spiele, ludi, die sehr kostspielig war, weil das Volk auch der kleinsten Stadt hohe Ansprüche stellte (l. 169, D. 12, 1), sondern vor allem für seine Nachfolger im Amte (l. 1, C. Th. 12, 5), für alle auf seinen Vorschlag von dem Gemeinderat mit Zwangsdienst Bedachten (l. 2, C. J. 10, 31), so daß es kaum einen noch so niedrigen Zwangsdienst gab, für welchen der duumvir nicht mit seinem Vermögen haftete. Wenn der vom Zwangsdienst Betroffene keine gesetzlichen Bürgen aufbringen konnte, so mußte der duumvir als Bürge eintreten (l. 13, D. 50, 1). Jeder duumvir haftete natürlich für seinen Amtskollegen und für alle von diesem zu Zwangsdiensten Nominierten (l. 13, D. 50, 1). Ja, der duumvir haftete sogar für alle Nominationen und Nominierten, die von Zwangsdienstträgern empfohlen waren, die er selbst nominiert hatte (Ulpian in l. 2, § 2, D. 50, 1, wo vom Vater, der seinen Sohn ohne Einspruch decurio, Stadtrat, werden läßt, gesagt wird: er hafte, wenn der Sohn »curatores operum, vel cuius alterius reipublicae creavit, tenebitur«). Mit den anderen Ehrenämtern, z. B. den Gemeinde-

räten, stand es nicht besser; auch sie riskierten durch die weitverzweigte Verantwortlichkeit, der auch sie mit ihrem Vermögen unterlagen, schließlich an den Bettelstab zu kommen. Wenn die Duumvirn oder andere Magistrate sich durch Flucht dieser Last zu entziehen suchten, so mußten sie, wenn eingefangen, die Last doch auf sich nehmen, d. h. ein Jahr verantwortlich sein und außerdem mit ihrem Vermögen alle Amtshandlungen desjenigen vertreten, der während ihrer Flucht statt ihrer ins Amt eingetreten war (Constantin, l. 16, C. Th. 12, 1). Wie sehr man auf der Suche nach Dekurionen war, geht aus der Vorschrift hervor, daß ein solcher Stadtrat, der wegen Testamentsfälschung eigentlich die schimpflichste Strafe und den Verlust der Ehrenrechte erleiden sollte, in der Funktion als Stadtrat auf alle Fälle erhalten blieb. Die Ehrenvorrechte aus dieser Stellung verlor er zwar, aber die Last, die Verantwortlichkeit und das Einstehen mit seinem Vermögen blieb ihm (l. 1, C. Th. 9, 19).

Natürlich war die vermögensrechtliche Haftung aller Zwangsdienstträger, der Inhaber von munera, nicht geringer. Wie ein Stall von Lastpferden standen die curiales, die curiae subnixi, für solche Zwangsdienste zur Verfügung. Diese curiales waren alle Staatsbürger, die, ohne notwendig Stadträte zu sein, die nötigen Geldmittel hatten, um die munera municipalia zu tragen. Ein decurio war selbstverständlich curialis, aber nicht jeder curialis ein decurio (s. Declareuil, a. a. O. 31, 476 f.). Am schlimmsten stellten sich die zehn angesehensten Kurialen, die sog. decemprimi, eine Art von Notabeln, die ihr Amt wohl kaum auf Lebenszeit, sondern als eine Liturgie zu tragen hatten und, mit einem Wort, der Sündenbock für alles waren, was die Stadt bei der Staatssteuererhebung und Eintreibung versäumt und vernachlässigt hatte.

Einem so blutlosen Wesen wie einer römischen und griechisch-römischen Stadt im 4. und 5. Jahrhundert blieben eigentlich keine wesentlichen Funktionen. Überall waren sie durch Tätigkeit des Staatsbureaukratismus ersetzt. Dies gilt namentlich auf drei Gebieten, die wir hier besonders hervorheben.

Auf dem Gebiete der Finanzverwaltung zeigt sich das Zusammenschrumpfen der Stadtwirtschaft vor der Übermacht

der Staatswirtschaft am auffälligsten. Nicht bloß, daß die agri deserti und die saltus der großen Grundherrschaften das Stadtterritorium wie eine Lepra abfrassen; die städtischen Einnahmen galten alsbald, besonders seit dem 4. Jahrhundert, als staatliche bzw. als kaiserliche Einnahmen. Sie bildeten in der Hauptsache nur ein besonderes Kapitel des Staatsbudgets. Die Kaiser nahmen die Gewohnheit an, die städtischen Einnahmen als eigene anzusehen und darüber zu verfügen. So sagt Lampridius (26) von dem guten Kaiser Alexander Severus schon: Vectigalia a civitatibus ad proprias fabricas deputavit.

Dies »deputare« ist überhaupt ein technischer Ausdruck für das Hin- und Herschieben städtischer Gelder und Vermögensstücke durch die kaiserliche Hand. Denn ebenso wie der Kaiser sich städtisches Geld deputierte, so schenkte er ihnen aus Gnade ihre Einnahmen oder einen Teil derselben (l. 10, C. J. 4, 61). Diese unbeschränkte Verfügung des Kaisers über Stadteinnahmen betraf sowohl die direkten, wie die indirekten Steuern. Auch die städtischen Oktrois, die portoria und telonia, gehörten zu $\frac{2}{3}$ dem Staate und zu $\frac{1}{3}$ den Städten als Gnadengeschenk; und das wird als »althergebrachte Einrichtung« bezeichnet (l. 13, C. J. 4, 61). Auf die Stadtdomänen konnten und durften sie auch nicht unbedingt rechnen, denn einerseits wurden die Eingänge aus ihnen, die vectigalia, ebenso behandelt, wie die portoria und telonia (l. 6, C. J. 11, 69), anderseits nahm der Kaiser von der Stadtdomäne, wieviel ihm beliebte, und schlug's der Kaiserdomäne, seinem Schatullengut (res privata) zu. Sehr belehrend ist hierfür eine Inschrift von Ephesus, die 1905 entdeckt wurde (s. Declareuil, a. a. O. t. 32, 570). Der Gemeinderat von Ephesus hatte eine Gesandtschaft an den Kaiser entsendet und ihm vorgetragen, daß der der Gemeinde aus der kaiserlichen Domäne zugewiesene Bodenertrag nicht genug abwerfe, um die Stadtmauer instand zu halten. Die kaiserlichen Eintreiber (actores) hätten nur schwierig Zahlungen geleistet. Die Ephesier baten, man möchte ihnen doch nur wiedergeben, was man ihnen genommen, nicht etwa Geld, sondern den Boden selbst. Dann könnte dieser durch den Fleiß ihrer eigenen Hände mehr abwerfen, als jetzt, wo der Ertrag zum großen

Teil durch die Steuereinheber aufgefressen (eorundemque actorum fraudibus devoratum). Der Kaiser speist sie mit einem geringen Geschenk von 100 juga ab.

Auch kam es nicht selten vor, daß, wenn die Deckung von Ausgaben der Stadt für einen Reichszweck, z. B. Mauerbau, nicht ausreichte, Überschüsse aus anderen Städten zugewiesen wurden (l. 18, C. J. 8, 12). Natürlich verfügte der Kaiser durch seine Beamten (curator und Statthalter) auch unbeschränkt über die Stadtausgaben. Nun war der Kurator nicht bloß Aufsichtsbeamter, sondern der eigentliche Verwalter der Stadt. Die Stadtmagistrate und die Stadträte waren wie die übrigen Kurialen eine Lastengemeinschaft, und vermöge der Zwangsdienste konnte man auch das Stadtvermögen als die Summe der Einzelvermögen der Kurialen ansehen.

Die eigene Gerichtsbarkeit war auch den Städten bis auf einige unbedeutende Funktionen genommen. Schon die diokletianische Rechtsordnung hatte durch die Verkleinerung der Provinzen und durch stärkere Annäherung des Statthalters an die Provinzialen die niedere Gerichtsbarkeit in Zivilsachen, die bisher (etwa bis zum Betrag von 15000 Sesterzen: Mommsen Ges. Schr. I, 167, 296) von den Städten geübt war, überflüssig gemacht. Nunmehr hieß der Statthalter judex ordinarius. Nur für Bagatellsachen bestanden in den Städten sog. judices pedanei bestellt. Vorwiegend kam jetzt den Stadtmagistraten nur eine Art freiwilliger Gerichtsbarkeit zu (Freilassung, Vormundbestellung, Waisenkuratel, insbesondere die Fürsorge für arme Waisen u. a. m.), dann die namentlich auf hellenistische Wurzeln zurückgehende Führung des Archivs, also Urkundenausstellung über wichtigere Vermögensrechtsgeschäfte (Mitteis, R. u. V. 98 ff.). Da aber dieses Beurkundungsgeschäft als vorwiegend staatliches Geschäft angesehen wurde, war die Kontrolle der Stadtobrigkeit durch den Statthalter natürlich.

Auf dem Gebiete der Kriminalgerichtsbarkeit war die Funktion der Stadt nunmehr zu rein polizeilicher Tätigkeit herabgesunken. Ihre Organe hatten die ersten Untersuchungshandlungen bei Verbrechen einzuleiten, und die Christenverfolgungen gaben ihnen, neben dem curator republicae, auch

Gelegenheit, nach der Richtung tätig zu werden. Die Verhafteten durften sie selbst nicht in das Gefängnis sperren, mußten jene vielmehr dem Statthalter zuführen lassen.

Daß das Gebiet der auswärtigen Angelegenheiten selbst jenen Städten, die als sog. föderierte in den römischen Staatsverband eingegliedert waren, nie zugestanden, ist eine feststehende Tatsache. In dieser Richtung war schon die Republik ebenso unerbittlich wie später die Kaiser. Unter sich durften Städte und Landschaften keine Bündnisse abschließen. Wo sie aus der Zeit der Unabhängigkeit solche Verbindungen mitgebracht hatten, wie namentlich die griechischen Gemeinwesen, mußten jene aufgelöst werden (Mommsen, R. St.R. III, 666 f.). Noch weniger durften diese Städte selber abhängige Bundesgenossen haben. Auch die Sympathie der Rhodier mit den Lykiern und Cariern, die anfangs zugelassen, wurde später (nach dem Kriege mit Perseus) entzogen.

Was bot aber Rom seinen Städten als Ersatz für den überall im 4. Jahrhundert erstorbenen Geist kommunaler Unabhängigkeit? Wenn man von dem städtischen Defensor plebis, dem Vertreter und Verteidiger des Volkes, gegen staatliche Übergriffe absieht, einer Liturgie, die in christlicher Zeit auch Bischöfen zufiel, nur die sog. Koina, die Provinziallandtage, die zur Pflege des Kaiserkults und zur Durchführung einer Kontrolle über den Statthalter eingerichtet waren. Die Politik, durch Einrichtung des Kaiserkults sich ganze Provinzen und Zusammenfassungen von Städten gefügig zu machen, ist ureigenstes Produkt kaiserlicher Politik, namentlich des Augustus. Die Wurzeln dieser Politik gehen auf ihn zurück. Die Politik des Kaiserkults können wir jetzt mit dem uns durch Ramsay und Hirschfeld geschärften Blick wohl erkennen. Nach den Bürgerkriegen der ausgehenden Republik wartete die römisch-griechische Welt ebenso auf ihren »Erlöser« (σωτήρ), wie später die Christen den Heiland als ihren Erlöser ansahen. Dieses Erlösungsbedürfnis, das damals die griechisch-römische Welt erfüllte, entnehmen wir nicht bloß aus kleinasiatischen Inschriften (vgl. Deißmann, Bibelstudien, 1895, S. 277), sondern u. a. auch aus der vierten Ecloge Vergils, die eine Antwort auf die an Roms Zukunft verzweifelnde

16. Epode des Horaz ist. Vergil sieht die Wiedererstehung des alten römischen Glanzes kommen und ganz Italien mit Ruhe und Ordnung im Innern und unter weiser Regierung, die es zu einem sich selbst genügenden Gemeinwesen machen werde, unabhängig von aller überseeischen Einfuhr und Schiffahrt. Das goldene Zeitalter, das Vergil für Italien herankommen sieht, wird dann in Erfüllung gehen, wenn das Kind, das bereits in Italien geboren ist, es sehen wird. Dieses Kind, welches die Erlösung bringt, ist wohl, nach Ramsays Deutung, die urbs Roma. Was die einen zur Zeit des Triumvirats als Mittelpunkt der Erlösung auffaßten, wandelten die anderen unter dem Prinzipat leicht in den Gedanken, daß es der Princeps selbst sei, der die römisch-griechische Welt erlösen werde. Damit trat das römische Kaisertum in seinen weltgeschichtlichen Konkurrenzkampf mit der christlichen Gottesidee. Die Kaiser mußten den Kaiserkult heranziehen wegen seiner Unpersönlichkeit. So dachte ihn wenigstens Augustus, wohl auch Tiberius und dann später die Reihe der guten Kaiser (Hirschfeld, a. a. O. 483). Dann aber empfahl er sich den Kaisern deswegen, weil keiner der übrigen Götterkulte so wenig national und separatistisch war (Ramsay, Bearing, a. a. O. 389), als gerade der Kaiserkult. Ihn mußte man als ganz besonders geeignet halten, die römisch-griechische Welt um einen zentralen Mittelpunkt zu sammeln und einheitlich zusammenzufassen. Dabei kam es — und das ist wohl besonders durch Ramsays und Hirschfelds Forschungen hervorgekommen — nur darauf an, die Gewaltunterworfenen in ein noch unmittelbareres Verhältnis zum Kaiser-Gott zu bringen. Daher die Eigentümlichkeit, daß sogar auf den Kaiserdomänen sich der Kaiserkult entfaltet, daß er besonders dort begünstigt wird, wo römische Kultur, insbesondere römische Städtekultur noch nicht Eingang gefunden hat, daß er ferner zu seiner Durchführung nicht bloß das territoriale Mittel der Provinziallandtage gebraucht, sondern auch die Vereinsgrundlage in Gestalt der sog. Augustalen, die zur Ergänzung überall hinzutreten, also auch in Italien, wo zur Zeit des Augustus der Kaiserkult noch kaum entwickelt erscheint.

Der Hauptzweck ist, das Reich dadurch zu einigen, daß die in den Provinzen vereinigte Bevölkerung durch den Kaiser-

kult derart provinziell zusammengefaßt wird, daß sie sich als Nation (ἔθνος) fühlt, und alle diese Nationen zusammen, vereinigt durch und in dem Kaiser-Gott. Wie wirksam dieser Plan schon unter Tiberius erschien, ergibt sich aus dem Eifer, mit dem Smyrna danach strebte, der Sitz des provinzialen Kaiserkults zu werden. Sie hätten in Smyrna die Sache viel einfacher haben können, wenn sie einfach einen bloß munizipalen Kaiserkult eingerichtet hätten. Aber Smyrna verlangte deshalb nach dem Bundestempel der Provinz Asien, um auf diese Weise der Mittelpunkt des provinziellen Koinon zu werden (Ramsay, 402 ff. und die dort zit.: Tac. Ann. IV, 15 und 55).

Als Mittel kommen für die Durchführung des Kaiserkults zwei besonders in Betracht, das eine davon altrömisch, das andere hellenistisch.

Das eine Mittel ist die antike Auffassung, daß eine Stadt der anderen unterworfen oder mit ihr in innigere Verfassungsverbindung treten könnte, wenn die Götterverehrung eine gemeinsame würde oder wenn man der Stadt, die man sich untertänig machen wollte, die Gottheit entführte oder ihr einen Götterkult aufzwingen könnte. Unter diesem letzteren Gesichtspunkte erscheint z. B. die Tatsache, daß die Römer (etwa nach 340, s. Steinwenter, a. a. O. 1264) den Latiar, das Fest des latinischen Stammbundes, und seine Leitung in ihre Hände zu bringen verstanden, um dadurch ihre Hegemonie in dem latinischen Stammbund zu festigen. Diesem Ziel hatten sie schon vorher dadurch vorgearbeitet, daß sie den kapitolinischen mit dem albanischen Jupiterkult in Verbindung gesetzt und durch diese Duplikation des Kultus namentlich bei Amtsantritt der Konsuln, der in parallelen Kultakten auf dem Kapitol und auf dem Albanerberg gefeiert wurde, diesen Funktionären den Doppelcharakter als römische Staats- und als albanische Bundesvorsteher aufzuprägen versucht hatten. Aber auch die anderen Ziele, Besitzergreifung einer Stadt durch Verpflanzung ihrer Götter in die heimische Hauptstadt, Erzielung eines Bündnisses durch Verehrung gemeinsamer Gottheiten (z. B. Livius II, 22, Cicero in Verrem IV, 29, 67) sind zu bekannt, um hier noch weiter ausgeführt zu werden.

So kam es, daß schon in den Zeiten der Republik die Stadt Rom in einer Reihe unterworfener Städte und Landschaften (namentlich im Osten) verehrt wurde (s. Hirschfeld, a. a. O. 47). Augustus hielt sich nur an dieses Vorbild, als er neben der Stadt Rom noch seine Person zur göttlichen Verehrung stellte.

Dazu kam aber noch als zweite Idee: die hellenistische Apotheose von Heroen und Königen, die auch in Rom nach Augustus' Tode anhebt, als Kult des verstorbenen Kaisers (Vorbild: die Gottverehrung Cäsars als Jupiter Julius). Die Kaiser verschmolzen und nutzten nun diese im Volksgeist vorhandenen Elemente für ihre politischen Zwecke aus: die Provinzen als Gruppen von Städten und Landbevölkerung zusammenzufassen, um sie politisch zu beherrschen. Auch die Landbevölkerung, namentlich der kaiserlichen Domänen, ist Bestandteil des »κοινόν« (Ramsay 400). Die römische Munizipalverfassung hatte sich als ein schlechtes Kolonisationsmittel (namentlich im Osten) erwiesen. Die durch das römische municipium nicht erfaßte Bevölkerung, die teils in den griechischen Poleis, teils in den gallischen civitates, teils auf den Kaiserdomänen lebte, also namentlich die Landbevölkerung, sollte sich als eine provinzielle Einheit fühlen lernen und ihren Mittelpunkt zu diesem Zwecke im Provinziallandtage finden. Deshalb kommen z. B. auf dem gallischen Provinziallandtage auch die Städte, die römische Munizipien sind (wie Lugdunum), nicht dazu, vertreten zu sein, und nur die Städte, welche nicht römisches Bürgerrecht hatten, wurden allein zu Mitgliedern z. B. des gallischen Provinziallandtags gemacht (s. Mommsen in Ges. Schriften a. a. O.). So wenig war die Bedeutung gerade der römischen Städte als Unterbau einer Provinzselbstverwaltung gewertet, denn auf lokale Selbstverwaltung kam es den Kaisern überhaupt nicht an.

Die bei den Griechen bereits angetroffenen Koina (*Κοινά*) wurden dadurch in die Zwecke der Kaiserpolitik gespannt, daß man neben die alten Kulte derselben den Kaiserkult setzte. In anderen Provinzen wurde der Kaiserkult ausschließlich eingeführt. Andere Provinzen erhielten erst durch die Römer ihre Provinziallandtage. Ein Archihiereus, flamen, sacerdos des Provinzialheiligtums war zugleich der Leiter des

Landtags. Doch war dieses religiöse Moment nur der äußere Rahmen. Der politische Zweck geht aus den Aufgaben des Landtags hervor, der in den meisten Provinzen, allerdings ohne jede Symmetrie, bestand. Diese waren Finanzfragen, denn die Koina im Osten waren, wie wir wissen (s. Rostowzew, Staatspacht, S. 418), zur Mitwirkung bei der Steuererhebung berufen (der bes. Beamte: archiphylax); sodann auch Verwaltungsfragen, vor allem aber die Kontrolle des Provinzstatthalters mit dem Rechte der Beschwerdeführung vor dem Kaiser. Freilich wissen wir, daß dieser ihr Hauptzweck ziemlich illusorisch blieb (s. oben S. 182 die Geschichte des Sollemnis). In dem Augenblick, da im römischen Reich die christliche Religion Staatsreligion wurde, mußten die Provinziallandtage ihren religiösen Rahmen, namentlich den Kaiserkult, aufgeben und sich hauptsächlich mit der Ausrüstung von Spielen beschäftigen. Jetzt zeigte es sich, daß der Kaiserkult eigentlich die Hauptsache gewesen. Denn nach ihrer Säkularisation gerieten sie in Verfall. (Eine Novelle von 428 ist vielleicht die letzte Erwähnung der Provinziallandtage Afrikas: Hirschfeld, p. 503.)

Der Irrtum der sicherlich großgedachten Kaiserpolitik war ein doppelter: die mangelnde Fürsorge für den Unterbau der Provinziallandtage und das Abstellen der politischen Provinzialverfassung auf das religiöse Moment. Dieser doppelte Irrtum tritt besonders scharf hervor, wenn man ihn an den puritanischen towns und der Entwicklung der Repräsentativverfassung von Neuengland als Relief abhebt und zeichnet. Auch hier ersetzte ein kirchliches Institut und eine Kulteinrichtung die zunächst fehlende Repräsentatividee. Aber dieses Kultmittel war nur eine vorübergehende Erscheinung und wurde durch die Entwicklung anderer neuaufkommender Selbstverwaltungsaufgaben bald abgelöst. Aber gerade diese neuaufkommenden Selbstverwaltungsaufgaben waren für den römischen Provinziallandtag unmöglich, denn er war nicht hierfür eingerichtet, und die staatliche Bureaukratie blies den Unterlagen provinzieller Selbstverwaltung, wir meinen den städtischen Gemeinwesen, wie wir oben sahen, das Lebenslicht aus. Ohne diese Unterlagen mußte sonach das religiöse Moment das einzige Bindemittel der Landtage weiter bleiben.

Doch nur solange, als nicht die alten Götter durch neue, der Kaiserkult durch die christliche Gottesverehrung verdrängt wurden.

II. Im britischen Weltreich ist das Bild, das die sich selbst verwaltenden kolonialen Gemeinwesen zeigen, ein wesentlich anderes als im Römerreich. Hier, wie wir sahen, schwindet die Tätigkeit der munizipalen Magistrate vor der Allmacht des Provinzialstatthalters, dort wird die Tätigkeit des Kolonialgouverneurs als Reichsbeamtem zurückgedrängt von der Allmacht kolonialer Minister, die vom Vertrauen der Majestät der Koloniallegislatur getragen, eines Rückhaltes stets sicher sind. Hier findet die Zurückdrängung städtischer Interessen zugunsten des Reiches statt, dort wächst die Kraft der kolonialen Gemeinwesen derart auf Kosten des Reiches, daß man beinahe von selbständigen Staaten sprechen darf. Dies ist im einzelnen näher nachzuweisen.

1. Die Zurückdrängung des Kolonialgouverneurs als Reichsbeamten zeigt sich zunächst auf dem Gebiete der inneren Gesetzgebung und Verwaltung der Kolonie.

Bis in die letzten Jahrzehnte war es Reichspraxis, die Gesetzgebung auch der Selbstverwaltungskolonien darauf hin, ob sie der Reichspolitik nicht widersprächen, ob sie sorgfältig abgefaßt, ob sie nicht den Motiven einer korrupten Parlamentsmajorität entsprungen seien u. a. m., in der Londoner Zentrale (Colonial Office) zu prüfen. Seitdem ist es Grundsatz, solche Prüfung prinzipiell zu unterlassen, um mit dem Selbstgefühl der kolonialen Legislatur nicht zusammenzustoßen. Ein Veto übt das Mutterland, trotzdem es formell berechtigt wäre (sog. disallowance), nicht mehr aus, namentlich überläßt es die Regelung aller sozialen Lebensbedingungen in den Selbstverwaltungskolonien diesen selber. Freilich hat jeder britische Reichsbürger formell das Recht, an die Krone eine Beschwerde zu bringen. Das Petitionsrecht ist seit der bill of rights von 1689 sein »Geburtsrecht«. Von diesem Petitionsrecht kann die in der Koloniallegislatur vergewaltigte Minorität Gebrauch machen. Aber wo fände sich eine Reichsregierung oder ein Londoner Reichsminister, der den Mut besäße, der Krone einen Rat zu erteilen, der schnurstracks dem Wunsche

der Kolonialminister zuwiderliefe?! Auch wenn der Kolonialgouverneur der Mißbilligung des von der Koloniallegislatur beschlossenen Gesetzes durch Vorbehalt der königlichen Sanktion Ausdruck geben wollte, so schenkt die mutterländische Regierung nicht ihm, sondern den Kolonialministern Gehör, die das Gesetz mit ihrer Verantwortlichkeit decken. Unter dem Staatssekretariat von Joseph Chamberlain ereignete sich der Fall, daß eine kräftige Parlamentsminorität in Neufundland gegen ein Gesetz aufbegehrte, das einem Unternehmer eine Eisenbahnlinie zum Bau und zur Ausbeutung unter Bedingungen überantwortete, die für die Kolonie sehr nachteilig waren. Obwohl nun die Londoner Regierung das Vorgehen der Koloniallegislatur theoretisch mißbilligte und dies, als sie von der Minorität angerufen wurde, auch zum Ausdruck brachte, so brachte sie es doch nicht über sich, das beschlossene Gesetz auch mit dem Veto zu belegen, da dies eine Angelegenheit sei, die bloß die Kolonie angehe. Handgreiflich war diese Machtlosigkeit des Mutterlandes im Jahre 1914 anläßlich der sog. südafrikanischen Indemnitätsakte dieses Jahres.

Da war in Johannesburg ein Streik ausgebrochen. Der Streik war ohne Blutvergießen unterdrückt worden, die Regierung hatte aber mit Zustimmung des Gouverneurs 10 Führer des Streiks auf ein Schiff gebracht und nach England deportiert. Dieses Vorgehen gegen britische Reichsangehörige, diese Landesverweisung aus dem Heimatsstaat war zweifellos gegen alles Recht. Um nun alle Regierungsmitglieder gegen etwaige Rechtsverfolgung zu decken, wurde eine sog. Indemnitätsakte durch das Unionsparlament gebracht. Die öffentliche Meinung, namentlich in England, war gegen dieses widerrechtliche Verfahren ähnlich aufgebracht, wie seinerzeit (1866/67) im Jamaicafalle (s. oben S. 182 ff.). Die mutterländische Regierung wagte es aber, wie seinerzeit im Jamaicafalle, nicht, der Krone die Zustimmung zum Indemnitätsgesetz abzuraten.

In der inneren Verwaltung ist der Gouverneur ebenso machtlos. Selbst Teile der sog. königlichen Reichsprärogative, wie insbesondere das Recht der Begnadigung und der Titel- und Ehrenverleihung, welches er nach althergebrachtem Rechte nach eigenem Ermessen auszuüben hätte, sind ihm aus den Händen geglitten, und er ist hierin ebenso vom Rate der

Kolonialminister in den letzten Jahrzehnten abhängig geworden wie in anderen Fragen der inneren Verwaltung. Für die Begnadigung hätte er eigentlich sich an Reichsinstruktionen zu halten, die für die großen Kolonien verschiedenen Inhalts sind. Nach den Instruktionen, die für Canada bestehen, soll er alle Begnadigung, sofern sie nicht Reichsinteressen mitbetrifft, nach dem Rate der verantwortlichen Minister ausüben. Nach den für Südafrika bestehenden Anweisungen soll er nur bei Begnadigung von Kapitalstrafen trotz gegenteiligen Rates seiner Minister handeln dürfen, sofort aber die Gründe seiner abweichenden Handlungsweise protokollieren lassen und nach London bekanntgeben. Für Neufundland soll er gemäß den Instruktionen stets abweichend vom Rate seiner Minister handeln dürfen, jedoch unter Bekanntgabe der Gründe und Berichterstattung nach London. Dies entsprach wohl dem älteren Rechte. Nun aber stimmt die Staatspraxis aller Selbstverwaltungskolonien darin überein, daß alle Begnadigungsfragen vom Gouverneur nur auf Rat seiner Minister erledigt werden, obwohl jedermann das Bedenkliche solcher Praxis erkennt. Denn nichts ist sicherer, als daß Begnadigungssachen in den dünnbesiedelten Kolonien Gegenstand der Parteileidenschaft werden und nicht ruhig entschieden werden und daß, wenn überhaupt auf einem Gebiete der inneren Verwaltung, der unparteiische Vertreter der Krone gerade hier seines Amtes walten müßte. Aber das Gegenteil ist der Fall. Im Jahre 1906 war in Natal ein Aufstand der Schwarzen mit Hilfe von Reichstruppen, die in Prätoria garnisonierten, unterdrückt und 12 Schwarze dingfest gemacht worden. Ein Kriegsgericht verurteilte sie zum Tode. Der Staatssekretär der Kolonien, Lord Elgin, erhielt vom Gouverneur die Nachricht, daß kein Grund vorliege, vom Begnadigungsrecht Gebrauch zu machen. Der Staatssekretär verlangte ausführlichere Nachrichten, mit der Begründung, daß doch Reichstruppen verwendet worden seien und daß zweifellos eine etwaige Indemnitätsakte auch sonst dem Mutterlande die Prüfung der Sachlage aufnötigen würde und inhibierte bis auf weiteres die Vollstreckung der Todesstrafe. Die Kolonialminister stellten nach Eingang der Depesche dem Gouverneur ihre Ämter zur Verfügung. Der dadurch eingeschüchterte Staatssekretär zog seinen Wider-

spruch gegen die Vollstreckung zurück, »falls die Minister von der Notwendigkeit der Verhängung der Todesstrafe überzeugt wären«. Das waren sie »natürlich«. Das Mutterland hatte kapituliert, und die lahme Verteidigung dieses Vorgehens durch die Reichsregierung im Unterhause, wo sie durch die Arbeiterpartei deswegen angegriffen worden war, bildete nur ein unvollkommenes Nachspiel dieser folgenreichen Schwäche der mutterländischen Regierung.

Die bedeutendste Einbuße, die der Gouverneur in seinen Machtbefugnissen gegenüber den Kolonialministern in jüngster Zeit erfahren, ist der Verlust des aus seinem eigenen freien Ermessen geübten Auflösungsrechtes der Koloniallegislatur gegenüber und seines Rechtes, die Minister nach eigenem Ermessen zu entlassen.

Seit jeher galt es als Maxime des kolonialen Verfassungsrechts, daß der Gouverneur, im Gegensatze zum König, in den Selbstverwaltungskolonien den Ministern das Verlangen nach Auflösung der Koloniallegislatur versagen dürfe, also den sog. Appell an das Volk nur dann vorzunehmen brauche, wenn er (der Gouverneur) von der Notwendigkeit oder Zweckmäßigkeit desselben überzeugt sei, mit einem Worte, daß er hinsichtlich dieser Frage von der Notwendigkeit ministeriellen Rates befreit sei. Die Gründe, die für diese, von der mutterländischen verschiedene Praxis angeführt wurden, waren mannigfache: die verhältnismäßig kurze Dauer der kolonialen Legislaturperioden, die Kostspieligkeit von Neuwahlen, die den nicht reichen Kolonisten viel schwerer fielen, als den britischen Bürgern daheim, vor allem aber die kleine Zahl der Mitglieder der Legislaturen, die bewirke, daß schon eine geringe Zahl von Parteiüberläufern die bestehenden Majoritätsverhältnisse in der Legislatur ändern können, ohne die Sicherheit zu haben, daß durch eine Auflösung die Majorität eine wesentliche Verschiebung erfahren würde. Der Gouverneur konnte einem die Auflösung begehrenden Ministerium stets das Dilemna entgegenhalten: entweder Ihr seid parteistark in der schon bestehenden Legislatur, dann braucht Ihr keine Auflösung, oder Ihr fühlt Euch parteischwach, dann wird auch die Neuwahl keine wesentliche Änderung zu Euern Gunsten herbeiführen.

Freilich hatte diese Kolonialpraxis, die Auflösung nach freiem Ermessen des Gouverneurs zu gewähren oder zu versagen, auch ihre bedenklichen Seiten. Sie gab dem Gouverneur die Möglichkeit, von den Ministern gewissermaßen eine von den englischen Juristen als »ex post« gerügte Ministerverantwortlichkeit zu erzwingen. Der Gouverneur durfte nämlich einem Ministerium, dem er die Auflösung versagte, Bedingungen für die Regierungspolitik aufnötigen, ohne daß die Wählerschaft darüber befragt werden konnte, und umgekehrt einem Ministerium die Auflösung unter Bedingungen gewähren die dieses Ministerium nur zu einem Vollzugsorgan des Gouverneurwillens machen mußten. Auf der anderen Seite konnte ein Ministerium, das mit der ständigen Versagung einer Auflösung durch den Gouverneur rechnete, dies dazu benützen, um seine widerspenstigen Folger im Parlament zur Vernunft zu bringen. Es stellte in solchen Fällen offenbarer Disziplinlosigkeit seiner Anhänger im Parlament dem Gouverneur die Ministerportefeuilles zur Verfügung. Die Gegenpartei wird mit der Regierung betraut, aber ihre Majorität ist zu gering, sie kann die Regierung nur mit Hilfe der Stimmen der disziplinlosen Parteianhänger ihrer Vorgänger in der Regierung halten und erfährt bei der ersten besten Gelegenheit ein Mißtrauensvotum. Der Gouverneur, von der neuen Regierung um Auflösung angesucht, verweigert, wie gewöhnlich, diese. Nun kehren die Mitglieder der alten Regierung in ihr Amt zurück. Sie hatten ja dies alles vorausgesehen und ihr nicht ernst gemeinter Rücktritt hatte nur eine, aber für sie allerdings wichtige Wirkung gehabt: ihre Parteianhänger waren zu Kreuze gekrochen. So läßt sich das sog. freie Ermessen des Gouverneurs in unserer Frage als Parteimittel zur Erhaltung der Parteidisziplin verwenden, ein gewiß, vom verfassungsrechtlichen Standpunkt betrachtet, ungewollter Erfolg des Auflösungsrechts.

In den ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts machen sich deshalb Anzeichen geltend, daß das freie Ermessen des Gouverneurs in der Frage der Auflösung an den Rat des Ministeriums gebunden würde, wie in England. Die Reichsregierung hatte selbst darauf hingewiesen im Falle des Ministeriums Earle von Tasmania (1914). Earle hatte die Leitung

des Ministeriums übernommen unter der ihm vom Gouverneur gesetzten Bedingung, daß das Parlament bis zu einem bestimmten Zeitpunkt aufgelöst und neugewählt werden sollte. Earle, dem die Parteiverhältnisse in der Legislatur keine Schwierigkeiten bereiteten, wollte in der Folge die Bedingung, unter der er die Regierung angetreten hatte, nicht erfüllen. Der Streit, der nun zwischen dem Ministerium und dem Gouverneur darob entbrannte, wurde vor das Forum der Reichsregierung gebracht, und diese nahm offenkundig für das Ministerkabinett und gegen den Gouverneur Partei. Dieser habe seine verfassungsmäßige Zuständigkeit überschritten, da er jene Bedingung dem Ministerium bei dessen Antritt gestellt. Der Gouverneur müsse warten, bis ihm das Ministerium den Rat zur Parlamentsauflösung erteile. Der Kolonialsekretär schrieb wörtlich aus London: »A Governor therefore cannot dissolve the Legislature except on the advice of his ministers.«

Ein anderer Fall ereignete sich 1913/14 im Commonwealth. Hier mußte die damals am Ruder befindliche Arbeiterpartei von der Regierung zurücktreten, weil sie bei den Neuwahlen zum Volkshause in Minorität geblieben war. Im Senat hingegen hatte sie eine starke Majorität. Die Gegenpartei, die zur Regierung kam, konnte sich nur auf eine einzige Stimme Majorität im Volkshause stützen und das war die Stimme des von ihr bestellten Sprechers des Volkshauses. Der Widerstand, den der Senat ihrer Gesetzgebung fortwährend entgegenbrachte, zwang sie, dem Gouverneur die Auflösung beider Häuser anzuempfehlen. Trotzdem der Gouverneur auch die Möglichkeit gehabt hätte, die vom Senat gewünschten Verfassungsänderungen, die den Hauptanlaß zu seiner Obstruktion bildeten, mittels Antrag auf Referendum vor das Volk zu bringen, wählte er nicht diesen Weg, sondern den Weg der Auflösung beider Häuser, eben weil das Ministerium, das am Ruder war, nur zu dieser Maßregel geraten hatte.

Auch das Recht der Entlassung von Ministern ist, wie die Auflösung der Legislatur proprio motu, dem Kolonialgouverneur abhanden gekommen. Es gilt in den Kolonien nichts anderes als im Mutterland: den Ministern wird die Bahn frei gelassen, »ihren eigenen Ruin auszuwirken«. Das will sagen: solange sie nicht selbst den König bzw. den Gouverneur um

ihre Entlassung ansuchen, bleiben sie im Amte. Aus den Händen werden ihnen die Zügel der Regierung nicht genommen.

2. Aber auch die Zurückdrängung des Mutterlandes, nicht bloß des Gouverneurs, hat gerade auf jenen Gebieten in hohem Maße stattgefunden, auf denen im römischen Weltreich der Reichsoikos auf Kosten des munizipalen angeschwollen war.

Betrachten wir zunächst das Gebiet der kolonialen Finanzpolitik, so finden wir die Macht der großen Selbstverwaltungskolonien so stark, daß sie eine Zollpolitik ohne Rücksicht auf das Mutterland, ja vielleicht auch gegen seine Reichsinteressen leiten dürfen.

Etwa ein Jahrzehnt, nachdem in England der Freihandel den Sieg davongetragen, verstanden es die Kolonien, voran Canada, eine Schutzzollpolitik durchzusetzen. Im Jahre 1859 vertrat Canada die vom Mutterlande angenommene Ansicht, daß jede Selbstverwaltungskolonie ihre Finanzen und damit ihre Zollpolitik nach eigenem Gutdünken regeln dürfe. Doch war dabei vom Mutterlande vorausgesetzt, daß dies nicht etwa das Recht zu Differenzial- oder Vorzugszöllen in sich schlösse. Ein dahin gehendes Verbot war gesetzlich und durch mutterländische Instruktionen gegenüber den australischen Kolonien und Neuseeland gesichert (13/14 Vict., c. 59, § 27). Für diese Kolonien war aber das Verbot gerade ein Hemmnis ihrer Einigungsbestrebungen, die mit dem Verlangen einer Zollunion einsetzten. Eine Zollunion war aber durch die Möglichkeit bedingt, daß diese australischen Kolonien einander Vorzugszölle einräumten. Die mutterländische Regierung schien sonach durch jenes Verbot die Einigungsbestrebungen in den Kolonien zurückzudämmen. Auf die Dauer erwies sich dieser Standpunkt als unhaltbar. Von 1869—1873 führten sie daher wegen der Aufhebung jenes Verbots einen erbitterten Kampf und — siegten schließlich. Das Verbot wurde aufgehoben (36/37 Vict., c. 22), aber nur soweit es die Vorzugszölle der australischen Kolonien untereinander betraf. Doch die Kolonien verlangten mehr. Sie wollten das Recht erlangen, überhaupt frei und unabhängig vom Mutterlande anderen britischen Kolonien oder sogar dem Auslande Vorzugszölle zu bewilligen. Das setzten sie auch in der Folgezeit durch.

Einem Markstein gleich steht in dieser Entwicklung die sog. Ottawa-Konferenz von 1894. Schon die Tatsache, daß diese Konferenz auf canadischem Boden stattfand und daß der Vertreter des Mutterlandes Lord Jersey hierbei nur die Rolle eines stillen Beobachters (ohne Stimmrecht!) spielte, legte die Vermutung nahe, daß auf dieser Konferenz der vom Mutterlande gefürchtete Zusammenschluß der großen Kolonien ohne Mitwirkung des Mutterlandes in greifbare Nähe rücken könnte. Und die Beschlüsse bestätigten diese Vermutung. Die Konferenz legte in ihrer ersten Resolution dar, daß eine das Mutterland mit umfassende Schutzzollpolitik aller Kolonien das Richtigste wäre. Bis zu diesem Zeitpunkte aber sollten die Kolonien einander nach Möglichkeit Vorzugszölle einräumen (»That until the Mother Country can see her way to enter into a customs arrangement with her colonies, it is desirable, that when empowered to do so, the colonies of Great Britain, or such of them as may be disposed to accede to this view, take steps to place each other's products, in whole or in part, on a more favoured customs basis than is accorded to the like products of foreign countries«).

Der Standpunkt des Mutterlandes blieb ein abwartender. Es trat nicht mit Verboten und Befehlen auf, die nutzlos gewesen wären, sondern ließ der Sache ihren Weg, im Vertrauen auf seine wirtschaftliche Überlegenheit. Denn das Ergebnis jener Resolution war im Laufe von zwanzig Jahren (bis zum Ausbruch des Weltkrieges) ein sehr dürftiges. Im ganzen gewährten einander nur wenige Kolonien Vorzugszölle, meist nur für landwirtschaftliche Produkte. Es standen in solchen Vorzugsverhältnissen bloß Südafrika mit Canada (seit 1. Juli 1904), mit Australien (seit 1. Oktober 1906), mit Neuseeland (seit 1. Januar 1907), Canada mit einigen britisch-westindischen Inseln (seit 1913). Das Mutterland konnte mit Gleichmut das Auswirken der Ottawa-Resolution betrachten. Denn die Zahlen sprachen ein zu beredtes Wort, daß die Bäume nicht in den Himmel wachsen konnten. Ein festerer Zusammenschluß der Kolonien zu einer Zollunion selbst ohne das Mutterland, das seit der Ottawa-Konferenz wenigstens staatsrechtlich kein Ding der Unmöglichkeit wäre, ist durch die Erwägung ausgeschlossen, welche die Zahlen an die Hand

geben: Die Kolonien setzten in ihrem zwischenkolonialen Handel (1913) Waren im Werte von 151 Mill. £ um, im Handelsverkehr mit dem Ausland aber 489,9 Mill. £. Sie hätten zunächst viel mehr verloren als gewonnen, und die Kolonisten sind zu sehr Realpolitiker, als daß sie gar zu viel dem Sentiment einer vielleicht späteren Zukunft geopfert hätten. Dem Mutterland wurden ohne dessen Gegengabe (in der Vorkriegszeit) von Canada (seit 23. April 1897), Südafrika (seit 15. Aug. 1903), Neuseeland (seit 10. November 1903), Australien (seit 8. August 1907) Vorzugszölle eingeräumt. Das Mutterland ließ sich die Sache gefallen, hatte aber nunmehr auch die Unbequemlichkeit, die koloniale Schutzzollpolitik unter seine Fittiche nehmen zu müssen. Die Kolonien, insbesondere Canada, verlangten nämlich vom Mutterlande die Aufkündigung jener Meistbegünstigungsverträge, welche zwischen England und Deutschland bzw. Belgien aus den 60er Jahren noch zu Recht bestanden und in denen England, für alle seine Kolonien handelnd, Meistbegünstigung gewährt hatte. Das Mutterland fügte sich diesem Verlangen und kündigte auch den deutsch-englischen Vertrag (von 1865), so daß wir seit dieser Zeit (1897) bis zum Ausbruch des Weltkrieges nur ein jährlich allerdings verlängertes Handelsprovisorium mit England hatten, das die Selbstverwaltungskolonien gar nicht berührte. Canada führte mit uns sogar einen Zollkrieg, heraufbeschworen durch die Tatsache, daß wir auf Grund der Meistbegünstigung, die wir mit England vertraglich verabredet hatten, auch von Canada die England gewährte Vorzugsbehandlung forderten und, als dies nicht erreicht wurde, mit Retorsionsmaßnahmen vorgingen, worauf die Canadier unsere Waren mit einer »Übertaxe«, also eine Art Strafzoll belegten. Der Zollkrieg kam im Jahre 1910 auf der Basis des status quo von 1897 zum Ende: wir gaben die Retorsionsmaßnahmen auf, beruhigten uns schließlich über die Vorzugsbehandlung Englands in Canada; dafür wurden unsere Waren vom Straf- oder Zusatzzoll befreit. Jedenfalls zeigt dieser canadische Zwischenfall ganz deutlich, daß das Mutterland mitunter seine Zollpolitik nach dem Willen der Großkolonien einrichten muß, nicht umgekehrt. Schon lange vorher (etwa seit 1882), war das Mutterland so vorsichtig geworden, neue Handelsverträge nur für sich und

seine Kolonien, die nicht Selbstverwaltungskolonien waren, abzuschließen. Seit dem Handelsvertrag mit Montenegro von 1882 wurde entweder der Vorbehalt des selbständigen Beitritts der Großkolonien gemacht oder, wo dies, wie im englisch-französischen Handelsvertrag von 1882, nicht zu erreichen war, wurde der Kolonien überhaupt nicht gedacht. Jedenfalls gilt seit der Zeit auch in der völkerrechtlichen Praxis, daß England prinzipiell seine Großkolonien durch Handelsverträge nicht binden will.

Diesem selbständigen Beitrittsrecht, das sich so entwickelte, entsprach auf der anderen Seite ein selbständiges Rücktrittsrecht von Handelsverträgen, die das Mutterland für die Großkolonien abgeschlossen hatte. So mußten Uruguay im Jahre 1899 und Honduras im Jahre 1900 ihre Verträge mit England nach dieser Richtung revidieren lassen. In den ersten Jahrzehnten des 20. Jahrhunderts wurde eine Reihe von Verträgen abgeschlossen, welche dieses selbständige Rücktrittsrecht der Großkolonie von einem für die durch England abgeschlossenen Vertrage vorsehen. Allen voran gewährte natürlich Ägypten diese Vergünstigung (1907). Dann folgten Liberia und Paraguay (1908), Schweden (1911), Frankreich (1912), Dänemark und Columbia (1912), Norwegen und Costa Rica (1913), die Schweiz (1914). Zudem werden nun neue Verträge von England nur unter dem Vorbehalt des selbständigen Beitrittes und Widerrufs (Kündigung) seiner Großkolonien abgeschlossen: so die englischen Handelsverträge mit Nicaragua, Rumänien und Bulgarien (1905), mit Serbien (1907), mit Montenegro und Honduras (1910), mit Japan (1911).

Der Einführung der Großkolonien als selbständige Staaten ins Völkerrecht, die Großbritannien so vornahm, entsprach es auch, daß sie nunmehr auch ein eigenes Recht zu Vertragsverhandlungen durch eigene Vertreter zugestanden erhielten. Seit 1887 hatten sie solches vom Mutterlande verlangt, aber es ward ihnen damals und 1893 bei dem Abschluß von Handelsverträgen mit Spanien und Frankreich nur in der Form zugestanden worden, daß sie an den Vorverhandlungen durch eigene Wortführer teilnehmen sollten, die dann den Vertrag mitunterzeichneten. Mehr wollte das Mutterland, auch im Hinblick auf die in Ottawa bekundete Selbständigkeit, nicht

gewähren. Namentlich wurde ihnen (1895), etwa kurz nach der Ottawa-Konferenz, klar gemacht, daß die Reichsregierung der eigentlich kommunizierende Kanal für sie mit dem Ausland sei und bleiben müsse, schon aus Rücksicht auf die übrigen Reichsteile und Reichsinteressen. Daß diese nicht durch den selbständigen Vertragsschluß einer Großkolonie verletzt würden, darüber hätte das Mutterland zu wachen und dazu sei die Vertretung der Großkolonie durch die Reichsregierung bei Verträgen mit dem Auslande unerläßlich. Dieser Gesichtspunkt änderte sich etwa ein Jahrzehnt später. Im Jahre 1907 gestattete Lord Grey Canada, die selbständige Initiative und Verhandlung eines Handelsvertrages mit Frankreich. Der britische Botschafter in Paris sollte nur im laufenden gehalten werden. Die Verhandlungsfreiheit wurde schon damals gewährt, wenngleich die Unterzeichnung des Vertrags unter Mitbeteiligung des Reichsvertreters erfolgen sollte. Aber einige Jahre später ging man noch weiter. Ohne die Reichsregierung überhaupt im laufenden zu halten wurde ein Handelsvertrag mit den Vereinigten Staaten (1911) abgeschlossen und ebenso der Modus vivendi von 1910 mit dem Deutschen Reich (siehe oben S. 209).

Von der Freiheit in der Wirtschaftspolitik zur Selbständigkeit in der auswärtigen Politik ist nur ein kleiner Schritt. Die britischen Großkolonien haben ihn während des Weltkrieges getan, und das Mutterland hat dies im Versailler Frieden anerkannt. Doch schon vorher waren die Grundlagen für diese völkerrechtliche Selbständigkeit gelegt.

Das Mittel hierzu waren zunächst jene politischen Verträge, welche einer Ausführungsgesetzgebung bedurften. Galt auch seit jeher der Grundsatz, daß das Mutterland die Selbstverwaltungskolonien völkerrechtlich zu vertreten und für sie politische Verträge abzuschließen habe, so erkannte es doch die Notwendigkeit an, daß die durch den Abschluß des Vertrages etwa nötige Abänderung des kolonialen Rechtszustandes nur durch Kolonialgesetz vorgenommen werden könne. Die gegenteilige, gelegentlich vom Ausland (Frankreich 1891/92 und den Vereinigten Staaten 1886) vertretene Ansicht wurde von England stets mit Entschiedenheit zurückgewiesen und hat schließlich ihre Erledigung im Jahre 1910

gefunden, da der Haager Schiedshof im Falle der Neufundlandfischerei ausdrücklich anerkannt hat, daß zur Durchführung des Schiedsspruchs, der durch Vertrag zwischen England und Frankreich festgelegt worden war, nicht bloß die imperiale, sondern auch die koloniale Gesetzgebung Canadas und Neufundlands nötig sei. Eine notwendige Folge dieses Zusammenhanges zwischen dem Abschluß politischer Verträge und der Ausführung durch koloniales Gesetz ist die sich allmählich durchsetzende Tatsache, daß Auslieferungsverträge nicht mehr vom Mutterland mit bindender Wirkung für die Selbstverwaltungskolonien abgeschlossen werden können. Die Großkolonien haben das Mittel, dies durchzusetzen, indem sie auch ohne Auslieferungsvertrag Auslieferung gewähren in den Fällen, in denen sie eben dazu geneigt sind. Sie schreiben die Voraussetzungen hierfür in Kolonialgesetzen vor und überlassen es dem Ausland, sich danach zu richten. Dadurch werden sie die Vormundschaft des Mutterlandes in dieser Frage los. So hat Canada 1889 ein Auslieferungssystem ohne vertragliche Grundlage eingeführt.

Freilich haben die Kolonien aus der Notwendigkeit von Ausführungsgesetzen auch den selbständigen Abschluß politischer Verträge hergeleitet (so der Premier von Canada in einer im canadischen Volkshause am 14. Mai 1910 gehaltenen Rede).

Vor dem Weltkrieg hatten sie nur das erreichen können, daß kein politischer Vertrag mit dem Auslande, der ihre Kolonialinteressen mitbetraf, von England abgeschlossen werden durfte, ohne vorherige Fühlungnahme mit den hieran interessierten Großkolonien. Das Versprechen hatte das Mutterland schon 1857 den Selbstverwaltungskolonien gegeben und demgemäß wurde auch in den meisten Fällen verfahren. So war Canada im Jahre 1871 an den Verhandlungen beteiligt, welche zum Washingtoner Vertrag führten, der den Alabamafall erledigte, so an den Verhandlungen, die 1898/99 zur Einsetzung einer gemischten Kommission wegen der Alaskagrenze führten, so Neufundland und Canada vor dem Abschluß des Schiedsvertrages zwischen England und Frankreich wegen der Neufundlandfischerei (1909), so Australien vor der die Rechtsverhältnisse und das Kondominat an den Neuhebriden

regelnden Entente Cordiale von 1904 (namentlich an der Ausführungskonvention von 1905) u. a. m. Als das Mutterland 1899 den Samoavertrag ohne vorherige Befragung der Kolonie mit dem Deutschen Reiche abschloß, rief dies einen Sturm der Entrüstung in Australien hervor.

Aus dem eben angeführten Prinzip ist auch zu erklären, daß Schiedsverträge internationaler Natur vom Mutterlande nur nach vorheriger Beratung mit den daran interessierten Großkolonien abgeschlossen werden, so die Schiedsverträge mit den Vereinigten Staaten von 1908, 1910, 1914, die Schiedsverträge mit Spanien und Italien von 1913, mit der Schweiz 1914, mit den Niederlanden 1915.

Freilich war damit die andere Frage, die schon auf der Reichskolonialkonferenz von 1911 angeregt worden war, nicht erledigt, inwiefern die britischen Großkolonien an den Friedenskonferenzen im Haag als selbständige Glieder mitzubeteiligen wären. Die Frage hing zu sehr mit der völkerrechtlichen Selbständigkeit zusammen, die das Mutterland den Großkolonien einzuräumen gedachte, anderseits mit dem Widerstreben der Kolonien überhaupt zusammen, in eine Kriegspolitik des Mutterlandes mit hineingezogen zu werden. Die selbständige Vertretung der Großkolonien auf den Handelskonferenzen und Weltpost- und Telegraphenkongressen hatte solche Zusammenhänge nicht vorausgesetzt und war deshalb anstandslos vor sich gegangen, wenngleich meist die Kolonialvertreter als »britische« Delegierte unter den anderen miterschienen waren. Klärung jener ersten Frage aber brachte erst der Weltkrieg und die während desselben nach London zusammenberufene Reichskolonialkonferenz, die im Mai 1917 die folgende wichtige Resolution zeitigte: Unter Vorbehalt künftiger eingehender Neuregelung der Beziehungen zwischen Mutterland und Kolonien wird schon jetzt von der Konferenz die Meinung ausgesprochen, daß jede solche Neuregelung von der völkerrechtlichen Selbständigkeit der Großkolonien und Indiens ausgehen müsse (The Imperial War Conference . . . deems its duty, . . . to place on record its view that any such readjustment, while thoroughly preserving all existing powers of self-government and complete control of domestic affairs, should be based upon a full recognition of the Dominions as

autonomous nations of an Imperial Commonwealth, and of India as an important portion of the same, should recognise the **right** of the Dominions and India to an adequate **voice** in **foreign policy** and in **foreign relations,** and should provide effective arrangements for continuous consultation in all important matters of common imperial concern, and for such necessary concerted action, founded on consultation, as the several Governments may determine).

War so im Innenverhältnis zwischen England und seinen Großkolonien die politische und internationale Autonomie derselben anerkannt, so brachte der Abschluß des Weltkrieges auch die völkerrechtliche Anerkennung der britischen Großkolonien als Staaten. Das alte Argument, daß die Großkolonien völkerrechtlich nur von England vertreten werden könnten, erwies sich als inhaltslos, weil sie sonst in die Kriegspolitik Englands stets hineingezogen werden konnten, ohne auf die auswärtige Politik des Mutterlandes irgendwelchen Einfluß nehmen zu können. In dem Augenblicke aber, als sie während des Weltkrieges als selbständige kriegführende Parteien auch vom Mutterlande anerkannt wurden, in dem Augenblick, da ihnen infolgedessen das Mutterland Mitbestimmung der auswärtigen Politik des Weltreiches gestattete (s. die obige Resolution), war die Umwandlung des Weltreiches in einen völkerrechtlichen Staatenbund vollzogen. Das Ausland hatte solche innere Verfassungswandlung nur anzuerkennen, was in der Tat im Versailler Frieden dadurch geschah, daß nicht bloß die Vertreter der Dominions an den Friedensverhandlungen als gleichberechtigte Partner auftraten und den Vertrag unterzeichneten, daß nicht bloß die parlamentarische Genehmigung seitens jeder Koloniallegislatur der Großkolonien der Ratifikation des Vertrages vorangehen mußte, sondern daß die Dominions als Mitglieder des Völkerbundes in Schiedsrichterqualität auftreten und an der Organbildung im Völkerbund beteiligt werden können (s. noch § 14 dieses Buches). Die Dominions sind nicht mehr werdende, sondern wirkliche Staaten.

Im Zusammenhange mit dieser von den Großkolonien erworbenen völkerrechtlichen Selbständigkeit muß sich auch

eine Wandlung in den Beziehungen der Rechtspflege (s. auch noch § 12) zwischen Mutterland und jenen Kolonien vollziehen.

Seit dem 14. Jahrhundert enthielten sich die Westminstergerichtshöfe der Rechtsprechung über die Kanalinseln. Der Rechtszug ging an den König und seinen Rat und nahm die Form der lehensrechtlichen Beschwerde (doléance) an, die der Vasall bei seinem Lehensherrn bei Justizverweigerung und grober Ungerechtigkeit vorbringen konnte. Dieses Schema erhielt sich auch zur Begründung der königlichen Gerichtsbarkeit, wenn Beschwerden von den Kolonien nach London kamen. War ja doch, wie wir wissen, das Verhältnis des Mutterlandes zu den amerikanischen Kolonien als feudales Rechtsverhältnis seit dem 17. Jahrhundert konstruiert (siehe oben S. 102). Auf dieser Grundlage ist auch die Gerichtsbarkeit des Staatsrates über Rechtsbeschwerden von den Kolonien an das Mutterland eingerichtet worden. Das ist die Grundlage des sog. Judicial Committee of the Privy Council, der als Reichskolonialgerichtshof galt und gilt. Die Selbstverwaltungskolonien haben sich mit der Zeit dieser mutterländischen Gerichtskontrolle zu entziehen verstanden. Das Mittel hierzu bot auch die Tatsache, daß die alte lehensrechtliche doléance dem Beschwerdeführer kein Recht auf die Beschwerdeführung gibt, daß vielmehr der König dies als besondere Gnade und Begünstigung »erlaubt«. Wenngleich nun die Großkolonien nach formellem Verfassungsrecht nicht befugt sind, diese Reichsprärogative durch ihre Kolonialgesetzgebung einzuschränken, so hat die Krone doch selbst den Beschwerdezug von diesen Kolonien nach London auf ein Mindestmaß eingeschränkt. Die Praxis des Judicial Committee geht nämlich dahin, den Weg der Gnade (d. h. des Rechtszuges nach London aus den Großkolonien) zu verweigern, »es wäre denn, daß ein so gewichtiger Fall, wo eine Frage von öffentlichem Interesse oder eine bedeutende Rechtsfrage oder ein sehr bedeutendes Vermögen oder eine Angelegenheit von öffentlicher Bedeutung oder sehr bedeutsamer Natur im Spiel wäre, vorläge«. Seit der Einrichtung eines Obersten Gerichtshofes für Canada (1875), der Verfassung des australischen Commonwealth von 1901 (§ 74) und der Ver-

fassung der südafrikanischen Union von 1910 beschränkt sich das Gewähren der Gnade unter Ausschluß der Kriminalgerichtsbarkeit für Canada und Australien auf die Erledigung von Verfassungsrechtsstreitigkeiten zwischen Gliedstaat und kolonialem Bundesstaat und für Südafrika auf Rechtsmittel, die gegen die zivile Appellgerichtsbarkeit des obersten Gerichtshofes der südafrikanischen Union ergriffen werden, wovon nur wenige reiche Firmen Gebrauch machen können (Keith, a. a. O.).

§ 8. Fußschemel imperialer Kultur: das römische Ägypten und das britische Indien.

Literatur: Mommsen, Röm. Geschichte V, XII. Kapitel; Wilcken, Grundzüge und Chrestomathie der Papyruskunde I (1912); Preisigke, Girowesen im griechischen Ägypten, 1910; Strachey, India its administration and progress, 4. th. edition, 1911; Baden-Powell, The Land Systems of India, 3 vols. Oxford 1892; Chailley, Administrative Problems of British India, 1910; Keynes, Indian Currency and Finance, 1913; Kemmerer, Modern Currency Reforms, 1916, p. 3—152; Radh kamal Mukerjee, The Foundations of Indian Economics, 1916; Morison, The Economic Transition of India, 1916; Duchesne, Democracy and Empire, 1916, cap. X; Ayeen Akbery, or the Institutes of The Emperor Akber transl. by Francis Gladwin I (1800); Orme, Historical fragments of the Mogul Empire (1805); Manucci, Storia do Mogor, 4. vols, Indian Text series (1907 ff.); Report on Indian Constitutional Reforms, Presented to both Houses of Parliament by Command of H. Majesty, 1918 (Cd. 9109); M. Weber, Wirtschaftsethik der Weltreligionen: Hinduismus und Buddhismus, Archiv für Sozialwissenschaft Bd. 41 (1916), S. 613 ff.

Gewisse Völker scheinen von der Natur dazu bestimmt, durch die Jahrhunderte hindurch auf ihrem geduldigen Rücken die Last und die Kosten einer ihnen fremden Kultur tragen zu müssen. Was Ägypten für das Weltreich und die Weltherrschaft Roms war, das bedeutet Indien für das britische Weltreich. Ob wir das Arsinoitenpaar, dessen Portraits uns ein glücklicher Zufall durch die Ausgrabungen bei Er-Rubajjāt im Faijūm zutage gebracht hat, oder einen modernen Inder von heute betrachten: wir finden denselben tragisch-resignierten Gesichtsausdruck, dieselbe Verständnis heischende und dennoch an der eigenen Zukunft verzweifelnde Miene von Völkern, die nur das Dienen gelernt haben, weil man ihnen keine Gelegenheit gegeben, auch zu zeigen, daß sie herrschen könnten. Und diese Gelegenheit war nicht etwa irgend einmal

durch eigene Unfähigkeit versäumt! Nein, die Natur, die geographische und klimatische Lage, hat es allein bewirkt, daß andere skrupellose Nationen, gewissermaßen durch die Naturschätze des Landes herausgefordert, jene unglücklichen Völkerschaften unterjochten. Dabei wird das tragische Moment noch dadurch verstärkt, daß die Unterjocher selbst ihrer Beute nicht froh werden können. Dazu sind die Unterjochten viel zu kultiviert, um nicht, wo sie es können, gegen den Stachel zu löken. Aber die Unterjocher können ebensowenig von ihrer Beute los, wie die Unterjochten von ihrem Joche. Denn für die Bedrücker ist ihre Beute der Angelpunkt der Weltherrschaft. Indien ist für das britische Weltreich, was Ägypten für das römische: der Fußschemel der imperialen Kultur. Da wie dort dieselbe wirtschaftliche Ausbeutung, da wie dort dieselben politischen Machtmittel zur Erreichung jenes Endzieles.

Die wirtschaftliche Ausbeutung tritt besonders in den Vordergrund.

I. Der ägyptische Ackerbau diente hauptsächlich der Versorgung der stadtrömischen Bevölkerung in Gestalt der annona. »Nachdem Italiens eigener Getreidebau gesunken und Rom die größte Stadt der Welt geworden war, bedurfte dasselbe der stetigen Zufuhr billigen überseeischen Getreides; und vor allem durch die Lösung der nicht leichten wirtschaftlichen Aufgabe, die hauptstädtische Zufuhr finanziell möglich zu machen und sicherzustellen, hat der Prinzipat sich befestigt. Diese Lösung ruhte auf dem Besitz Ägyptens, und insofern hier der Kaiser ausschließlich gebot, hielt er durch Ägypten das Land Italien mit seinen Dependenzen in Schach« (Mommsen). Bei der großen Bedeutung, die dem Ackerbau Ägyptens zukam, sorgten die römischen Kaiser dafür, daß die Nilüberschwemmung, von deren Ausgiebigkeit das Wohl und Weh des Landes abhing, in ausreichendem Maße vor sich ginge und die für den Feldbau bestimmte Anbaufläche immer mehr erweitert würde. Dem dienten systematisch durchgeführte Wasser-, Damm- und Kanalbauten. In römischer Zeit sicherten schon 12 Ellen Wasserstandes eine Vollernte, 8 Ellen eine Mittelernte. Aber freilich: mächtiger als alle

Vorkehrungen und Maßnahmen durch Wasser- und Kanalbauten war die Natur. Versagte sie dem Land den nötigen Wasserstand des Nils, dann war Hunger und Verderben sein Los, und rücksichtslos wurde die nach Rom bestimmte Getreidelieferung dennoch ausgeführt.

Ganz ähnlich liegen die Verhältnisse des indischen Ackerbaues der Gegenwart und seine Beziehungen zur Ausfuhr auf den britischen Markt. Auch hier finden wir die Abhängigkeit des Landes von Wechselfällen der Naturerscheinungen. Auch hier hängt das Wohl der Landwirtschaft oder das Eintreten von Hungersnot ab von der Regelmäßigkeit oder Unregelmäßigkeit der sog. Monsune. Nur daß die Engländer, noch weniger, als die Römer der Nilüberschwemmung gegenüber, Maßnahmen der Vorkehrung gefunden, um das von Naturereignissen abhängige Übel, wenn es eintritt, zu mildern. Es steht nämlich fest — und eine Resolution der indischen Regierung hat es ausdrücklich festgestellt —, daß die Beziehungen zwischen einem schlechten Monsun, einem Ausfall in der Ernte und dem Leiden des Volkes vorhanden sind, daß, wenn die große Masse der Bewohner von einer Produktion abhängt, die wieder vom Regen abhängt, die ganze Volksgemeinschaft aufs tiefste davon berührt werde, da Arbeit, Lohn und Subsistenzmittel davon abhängen. Und wenn man auch das Übel, das von Naturereignissen bedingt ist, nicht gründlich abschaffen kann, so kann man es dennoch mildern. Trotz aller dieser Feststellungen ist noch gar wenig geschehen. Es fehlen Eisenbahnen, die bloß zur Verteilung des Volksvermögens eingerichtet, den Getreideüberfluß aus den regenreichen in die regenarmen Gegenden befördern könnten, es fehlen vor allem die solchen Zwecken dienenden Kanäle. Denn die Ergiebigkeit der Eisenbahnen und damit das in ihnen investierte britische Kapital könnte unter dieser Konkurrenz leiden. Selbst die alten Damm- und Wehrbauten, die aus der Zeit des Moguls stammen und seinerzeit durch ein System von Frohnden aufrechterhalten wurden, mußten unter britischer Herrschaft fallen gelassen werden, weil Frohnden vom Staat auferlegt, dem englischen Recht fremd sind. So macht sich die Hungersnot, wenn sie eintritt, als verheerendes Übel geltend, und dennoch wird selbst in Zeiten der Hungersnot ausgeführt. Aber noch mehr, es wird

auch das Land, wie in römischer Zeit Ägypten, ausgebeutet. Nicht etwa zugunsten einer hauptstädtischen Proletarierbevölkerung, wie im alten Rom, sondern zugunsten des britischen Kapitalisten und Unternehmers. Diese Ausbeutung des indischen Landbaues zugunsten der fremden Beherrscher erfolgt auf zweifachem Wege.

Auf der einen Seite steigt die Jahresausfuhr von Weizen und Reis im Laufe der Jahre ganz beträchtlich an, aber die Anbaufläche von Weizen und Reis wächst nicht in gleichem Maße:

Es stieg nämlich die Weizenausfuhr zwischen 1901—1911
von 7,3 Mill. engl. Zentner im Jahre 1901 auf
27,7 Mill. im Jahre 1911;
die Reisausfuhr
von 34 Mill. auf 52,4 Mill.

Dagegen hat die Anbaufläche für Reis zwischen 1901—1911 nur zugenommen
von 70 Mill. acres auf 78,5 Mill.;
und die Anbaufläche von Weizen in derselben Zeitperiode
von 18,6 Mill. acres auf 24,4 Mill.

Auf der anderen Seite erfährt die Gesamtanbaufläche der Lebensmittel eine weitgehende Verminderung zugunsten des Anbaues von Rohstoffen, insbesondere Baumwolle, Jute und Ölsaat. Denn zum Teile wirken die Weltmarktspreise, wie z. B. der für Jute dahin, der eine Steigerung um 100—150% in den Jahren 1873—1912 erfahren hat. Zum anderen wirken Sozialeinrichtungen nach derselben Seite, von denen gleich zu handeln sein wird. Tatsächlich ist diese Verminderung der Anbaufläche von Getreide und Reis zurückgegangen, während sich die Anbaufläche der von der ausländischen und von der britischen Industrie benötigten Rohstoffe beträchtlich ausgedehnt hat. War in den Jahren 1893—1906 das gesamte Anbauareal um 17,4 Mill. acres angewachsen, so entfielen davon auf die Anbaufläche

für Lebensmittel . . . 5,4 Mill. acres,
» Rohstoffe . . . . 12,0 » »

Während also die zum Leben notwendige Anbaufläche um 3% des gesamten Anbauareals gewachsen, hat die für Rohstoffe um 29% zugenommen.

Es werden schließlich, und das bewirkt den Charakter der Ausbeutung, keinerlei Rücksicht beobachtet, ob Hungersnot herrscht, ob die heimische Bevölkerung für Lebensmittel und namentlich Getreide und Reis hohe Preise zu zahlen hat: es wird unter allen Umständen ausgeführt. Die annona muß eben abgeliefert werden, die Ausfuhr der Rohstoffe muß eben erfolgen, nicht etwa kraft staatlichen Machtgebotes wie im alten Rom, sondern kraft des sozialen Zwanges jener Wirtschaftsgesetze, welche die Zahlungsbilanz einer Volkswirtschaft bilden und die fordern, daß das wirtschaftlich schwache Land, der geborene Schuldnerstaat, seine Wirtschaftsschulden im Auslande durch die ihm notwendigsten Subsistenzmittel, wenn notwendig, decke, nur um seine Jahrespassiven bei der Ausgleichung der Handels- und Zahlungsbilanz, wenn möglich, zu beseitigen. Daher kommt es, daß die Preise der Lebensmittel in Indien (namentlich Weizen, Hafer, Reis) eine so ungewöhnliche Höhe erreichen.

Man hat festgestellt (Mukerjee, a. a. O.), daß wenn für das Jahr 1900 die Lebensmittelpreise, insbesondere die Getreidepreise mit der Indexziffer von 100 angesetzt werden, sie

1898 139,
1900 142,
1905 147,
1906 179,
1907 180,
1909 195,
1910 168

angesetzt werden müßten. Dabei sind in derselben Zeitperiode die Rohstoffpreise auf dem Weltmarkt nicht übermäßig gestiegen. Allerdings Jute, wie wir sahen, um 100—150%. Dagegen ist der Baumwollpreis ziemlich stationär geblieben, ebenso der für Leinöl; der Preis für Indigo ist erheblich gefallen. Also rein wirken jene Wirtschaftsgesetze, von denen wir oben gesprochen, nicht. Denn der Antrieb, die Anbaufläche für Rohstoffe zu vergrößern, kann nicht von der Weltmarktskonjunktur kommen. Es treten hier soziale Einrichtungen hinzu, die aus der Mogulzeit stammen, wo sie staatliche Einrichtungen waren. Hier ist der Punkt, wo der Ver-

gleich mit dem römischen Weltreich besonders lohnend wird. Wir meinen den Zwang, den der römische Staat zur Durchführung seiner Annonapolitik ausgeübt hat.

Dieser erfolgte mit Hilfe eines Systems von Liturgien, Fronden, Staatsbanken und Staatsspeichern und hatte zur Voraussetzung das staatliche Bodenmonopol. Auf Grund des letzteren konnte der Staat zunächst aus den Kaiserdomänen mit Hilfe von Zwangsdiensten (Liturgien), durch die er sich ein Steuerhebungs- und Aufsichtspersonal schuf, und mit Hilfe von Fronden, die er der landbauenden Bevölkerung auferlegte, den größtmöglichen Ertrag herauswirtschaften. Ja, er konnte selbst durch Schaffung von großen Privatbesitzungen dasselbe leisten, indem er ihnen die Last der Bodenbestellung zwar auferlegte, aber mit Hilfe von Liturgien und Fronden, kurz mittels Schollenpflichtigkeit und Kolonat die nötige Arbeitskraft zur Bewirtschaftung der dem Staate pflichtigen Ländereien sicherte. Ein System von Staatsspeichern nahm die in natura gezahlten Getreidesteuern auf und machte sie für Rom versandfähig, während ein System von privaten, vom Staate privilegierten Banken, mit den Staatskassen in Verbindung stehend, dafür sorgte, daß der Zahlungsverkehr im Lande trotz der Naturalwirtschaft anstandslos vor sich gehen konnte und große Getreideverschiebungen zu Zahlungszwecken überflüssig machte.

Dieses System der Ausbeutung des Landbaues und der ländlichen Bevölkerung war auch unter dem Vorgänger der britischen Herrschaft in Indien vorherrschend. Der Islam hatte in Ägypten die oben beschriebene Maschine zur Ausbeutung unterworfener Bevölkerung als Nachfolger der Byzantiner kennengelernt (s. Becker in der »Klio« IX (1909), S. 2 ff.) und sie dann in allen ihm unterworfenen Gebieten eingeführt. Wir dürfen uns deshalb nicht wundern, wenn wir es in seiner Ausbildung schon zur Zeit des Kaisers Akbar genau so beschrieben finden, wie es uns die Papyri für Ägypten zeichnen. Schon die »Ayeen Akbery« kennen die auch dem Islam wohlvertraute Einrichtung der Militär- und Amtslehen (tunkah und seyurghal). Als die Briten ins Land kamen, fanden sie unter dem Herrscher die sog. talukdars, d. h. die Vasallen der großen Würdenträger. Das Seyurghal der »Ayeen Akbery«

bestand mitunter aus ganzen Ortschaften. Unter den talukdars standen die Zemindars als Vasallen. So waren, wie im römisch-byzantinischen Rechte, die Pagarchen mit quasilehensrechtlicher Befugnis, diese Munsubdars (Träger von Kriegerlehen), Inhaber von Seyurghals (Amtslehen), talukdars und zemindars ausgestattet. Und unter ihnen frondete die große Masse der Landbevölkerung, kontrolliert von liturgischen Amtsträgern und Steuereinnehmern, deren Amt halb liturgischen Charakter, halb den von Staatspächtern an sich hatte. Die liturgischen Ämter waren, wie uns die »Ayeen Akbery« sagen, der patwary oder Dorfschreiber entsprechend dem ägyptischen Kommogrammateus, ferner der kanoongo, der Kontrolleur des Dorfes. Über ihnen stand der āmil oder Steuereintreiber, der sein Material teils von den eben genannten Dorfliturgisten, teils von der Staatskasse erhielt, aber mit den Dorfältesten Fühlung nehmen mußte, die nach Art der ägyptischen Dekaproten für das Steueraufkommen des Dorfes verantwortlich waren. Der āmil hatte die Rechtsstellung eines römisch-ägyptischen Halbbeamten. Denn er bekam einen Anteil von den Steuererträgnissen, ja besondere Vergütung, wenn er den Anbau in einem Dorfe ganz besonders gefördert hatte (Ayeen Akbery, a. a. O. II, 326). Er war auch verpflichtet, dem Landbauer Gelddarlehen zu gewähren, von keinem Landbauer mehr zu verlangen, als wozu er sich mittels einer an die antike pactio erinnernden Abmachung verpflichtet hatte. Denn diese Kleinpächter des Staatslandes legten alle ihre Verpflichtungen, die sie dem āmil gegenüber auf sich nahmen, schriftlich fest, wenngleich die Dorfältesten, nach Art der römisch-ägyptischen Dekaproten, für das Manko am Steuersoll verantwortlich waren (Ayeen, a. a. O. II, 329: The aumil shall take a written obligation from the principal inhabitants, to discover any difference that may happen in the crops). Aufgabe des āmil war, Nachlässe von der Steuer zu gewähren, wenn Teile des bebauten Landes unergiebig wurden. Eine epibole fand hier aber mitunter auch statt, was Ayeen Akbery euphemistisch folgendermaßen zum Ausdruck bringen (II, 327): »Wenn ein Bauer fähig ist, mehr Ödland zu bebauen, als zufällig in seiner Dorfschaft ist, dann soll ihm Land gewährt werden an einem anderen Platze«.

Dem āmil steht, wie den Steuerhebungsorganen in Ägypten, ein sorgfältiges Katasterwerk zur Seite, das durch Vermessungsorgane und Aufseher entsprechend den römisch-ägyptischen mit der Episkopsis betrauten Lokalinspektoren immer neu revidiert und verbessert wird. Auch hier in Indien liegt dem Kataster die ägyptische Unterscheidung von γῆ ἄβροχος bzw. γῆ ἔμβροχος zugrunde, d. h. Land, welches von der Überschwemmung nicht oder nicht genügend erreicht worden ist, und Land, von dem die Überschwemmung überhaupt nicht gewichen ist. Dies hieß hier »Checher Land« und hatte besondere Zahlungsprivilegien (Ayeen Akbery, II, 311). Das übrige, oder »gute« Land zerfiel in solches, welches alljährlich bestellt werden mußte (poolej), und Land, welches nur für kurze Zeit brachliegen durfte (perowty). Hingegen durfte Checher Land 3—4 Jahre brachliegen. Bunjeer Land, Ödland, war solches, welches mehr als 5 Jahre brachgelegen. Für die Bestellung dieses war eine Fruchtfolge von 4 Jahren aufgestellt mit einem zugehörigen Abgabentarif (Ayeen Akbery, II, 312 f.), worauf es poolej-Land, oder Land bester Bestellung, wurde und die Abgaben wie von solchem zahlte. Die Abgaben oder das Zensuswerk war für 10 Jahre gewöhnlich festgestellt. All dies setzt eine stark reglementierte, kontrollierte und durch Zwang in Bewegung gesetzte Landwirtschaft voraus.

Die Engländer, die in diese Rechtsverhältnisse eintraten, machten die Lehens- und Steuerpächter zu Eigentümern und überließen hier die landbauende Bevölkerung ihrem Schicksal. Das sind die sog. zamindari-Dorfschaften, die namentlich in Bengal, Assam, Oudh u. a. vorherrschen. In anderen Provinzen blieb der Staat, als Nachfolger des islamischen Herrschers, Alleineigentümer, gab aber gegen Grundrenten, die nur alle drei Jahrzehnte geändert werden können, das Land an Dauerpächter mit quasi-eigentümerischen Rechten (sog. ryotwary-System). Liturgien und Fronden sind vom Rechte nicht mehr gekannt, wenigstens verwendet der Staat sie nicht, aber ein Blick in jede Dorfschaft zeigt, daß die liturgischen Ämter wenigstens sozial noch fortbestehen. Da ist der Dorfschreiber und der kanoongo, da ist der Polizeibüttel und Dorfschmied u. a. Sie werden liturgisch verwaltet und die Gemeinde »entlohnt« sie nach einem Tarif, der in ge-

wissen Naturalabgaben von der Ernte eines jeden Landbebauers abgehoben wird. Eine ähnliche Umwandlung von Liturgien in Steuern, die dem Dorf auferlegt waren, findet sich auch im römisch-byzantinischen Ägypten (Örtel, Die Liturgie, 1917, S. 85 ff. M. Weber a. a. O. S. 705 f. erklärt einen Teil von ihnen als Heloten des indischen Dorfes.).

Und das Volk frondet! Zwar nicht mehr dem Staate, wohl aber den zamindars oder den britischen Exporteuren, welche durch ihre Funktionäre ihre Hände in jede Dorfschaft hineinstrecken.

Der indische Landbauer ist in seiner überwiegend großen Zahl verschuldet und immer geldbedürftig. Der indo-britische Exporteur von Jute, Baumwolle, Leinöl u. a. m. leiht ihm Geld für die Saat und den Anbau, verlangt von ihm aber zu möglichst hohen Zinsen in natura den Anbau jener Rohstoffe, die ihn interessieren. Das Geld oder Saatgut wird durch Vermittlung von Hausierern, paikars oder beparis, verliehen. Mitunter wird ein Warenhaus der nächstliegenden Ortschaft direkt mit den Landbauern, aber im Auftrage der Großfirma tätig, mitunter sind es die Hausierer, die aber die kleinbäuerliche, Rohstoff produzierende Bevölkerung veranlassen, ihre in natura gezahlten Zinsen oder Kapitalamortisationen an sie und ihre Speicher abzuführen. Ein Vertreter des Exporteurs in der Großstadt, sog. gumaschta, überwacht die Geldverleihung, den Abtransport der eingelieferten Waren aus den Speichern jener Warenhäuser zur See nach England und verrechnet mit den paikars und den Warenhäusern (aratdars), welche gegen Übernahme der Verantwortlichkeit (dschonk) für die Solvenz des Landbauers eine nicht unerhebliche Provision selbst einstreichen. Die Eisenbahnen, die auf Ergiebigkeit bedacht sind, unterstützen diese Frondenwirtschaft nicht unerheblich. Denn da es sich hier immer um große Ladungen auf weite Transportstrecken und um Überseeverfrachtung handelt, haben sie an solchen Transporten im Fernverkehr mehr Interesse als an Landtransporten in und aus dem Innern des Landes zur Versorgung der Bevölkerung mit in Indien erzeugten Lebensmitteln. Alles in allem kann man wohl sagen: die britische Herrschaft hat zwar formalrechtlich die Ausbeutung der Landbevölkerung

durch Liturgien und Fronden, diese Totengräber jeder Volkswohlfahrt (Wilcken, a. a. O. 354), abgeschafft. Sie hat aber den aus der Islamzeit bestehenden Sozialmechanismus, der die Grundlage jenes Prozesses bildet, nicht beseitigt. In die vom Staate so offen gelassene Stelle ist dann der Exporteur der Rohstoffe getreten und hat das System von Liturgien und Fronden in Formen der kapitalistischen Gesellschaft aufrechterhalten. Der Staat, der, wie wir noch sehen werden, sich ehrlich um das Wohlbefinden der ihm Unterworfenen durch eine Staatsbureaukratie bemüht, hat durch Festhalten an dem Bodenmonopol, der Grundrente als Hauptsteuer, der Zurückdämmung von Industrie und Verkehr, nur die Rolle und Funktion, die indische Landbevölkerung an dem Orte ihrer Fronden zurückzuhalten und, ohne daß er es merkt, die Fronwirtschaft des britischen Kapitals zu unterstützen.

Ein interessanter Beleg für die Tatsache, wie das britische Regierungssystem die aus dem Mogulreiche herstammenden Einrichtungen sozial weiter bestehen läßt, ohne sich um ihr Wirken sonderlich zu bekümmern, gleichviel ob sie volkswirtschaftlich günstig wirken oder nicht, sind die sog. Mufassil-Banken. Diese Banken hatten unter dem Mogul eine ähnliche Funktion, wie die staatlich privilegierten Banken im römischen Ägypten, nämlich den Zahlungsverkehr bei vorherrschender Naturalwirtschaft zu erleichtern, Geldzahlungen, die doch in Metall geleistet werden mußten, auszuführen; wenn nötig, auch die Besoldung gewisser Staatsfunktionäre, die mitunter in Geld zu erfolgen hatte, zu zahlen. Schließlich hatten sie, und daher wohl ihr Name, dem Staate die Naturalsteuern durch Vorschüsse in Metall oder Papierwährung zu eskomptieren. Heute ist ihre Funktion nicht mehr im staatlichen Interesse. Wohl aber schießen sie dem Landbauer und größeren Grundbesitzer Geld vor für Konsumptions-, Produktions- und Steuerzwecke, wenn er größere Zahlungen zu leisten hat. Sie übernehmen dann die Naturallieferungen des Grundbesitzers und händigen ihm dagegen an Stelle von Geld sog. hondees aus, die er dann gegen Kommissions- und Diskontogebühren in Geldeswert umtauschen oder an Zahlungs Statt begeben

kann. Die hondees werden von Geschäftsfreunden und anderen Mufassilbanken wie Geldwert angenommen und zirkulieren mit kurzen Verfallsterminen (11., 21., 41., 51. Tag vom Zeitpunkt der Ausstellung des Wechsels) im ganzen Land. Man kann sie nicht Kreditbanken nennen, sondern sie sind Mittel des kaufmännischen Wechslergeschäfts, das durch seine mit dem Exportgeschäft zusammenhängenden Transaktionen Rohstoffe aus dem Innersten des Landes zum überseeischen Transport reif macht.

II. Auch auf industriellem Gebiete beutet der englische Staat Indien aus, freilich nicht direkt wie der römisch-byzantinische Staat Ägypten, wohl aber indirekt durch die Überlegenheit der englischen Industrie und Geldmacht. Im römischen Ägypten war das aus der Ptolemäerzeit bekannte Monopolsystem, wo der König der größte Großindustrielle und Großkaufmann des Landes gewesen, jedenfalls forterhalten, wenn nicht gar gesteigert. Denn es steht zweifellos fest, daß die Monopole, die in der byzantinischen Zeit bestanden (z. B. Beschränkung der Freizügigkeit der Arbeiter, die in kaiserlichen Fabriken arbeiteten), ihre Vorläufer schon in der Ptolemäerzeit gehabt haben. Auch ist nur unter der Voraussetzung staatlicher Monopole die Ausdehnung der Lieferungen (annona) aus Ägypten an die Reichshauptstadt auf andere Gegenstände als bloß Getreide — wie sie Aurelian vornahm — verständlich. Zu diesen Gegenständen gehörten Leinwand, Werg, Glas, Papyrus. Wahrscheinlich wurde auch die Bunt- und Goldwirkerei in kaiserlichen Fabriken betrieben. Monopolistische Ausbeutung durch den Staat setzt aber voraus, daß die Bedarfsartikel des täglichen Lebens von Handwerkern erzeugt werden, und um zu verhüten, daß letztere nicht so hoch kommen, um in die dem Staate vorbehaltenen Monopole störend einzugreifen, werden diese Handwerker in Zwangsverbände eingespannt, wie dies auch in Ägypten in der Römerzeit der Fall war. Namentlich tritt aus byzantinischer Zeit der Charakter der Erblichkeit des Handwerkerstandes hervor.

In Indien hat die englische Regierung nicht erst nötig, solchen erblichen Handwerksstand zwangsweise zu schaffen. Soziale Verhältnisse haben hier von alters her (neuere For-

schung ist geneigt, hierfür das 2. vorchristl. Jahrhundert anzusetzen) Verbände und Berufsvereine, die sog. Kasten, geschaffen, welche die erbliche Gebundenheit an einen Beruf durch Mittel des sozialen Zwanges sichern. Die englische Regierung hat — sicherlich ohne ihre Schuld — nichts dagegen tun können, wenngleich die Kastenunterschiede sich namentlich bei dem Regierungsgeschäfte und für die sozialen Beziehungen von Herrschern und Beherrschten hinderlich erweisen. Auf industriellem Gebiete verhindern sie jedenfalls die Zusammenballung großer Kapitalien für Unternehmerzwecke und bewirken, daß der monopolistischen Ausbeutung durch nichtheimische Machtfaktoren Tür und Tor offen stehen. Dies ist auch erfolgt. Im Unterschied vom römischen Ägypten haben sich daher die monopolistischen Betriebe, durch welche Indien ausgebeutet wird, nicht hier, sondern außerhalb des Landes entwickelt. Es sind auch keine Monopole des englischen Staates, wohl aber englischer Fabrikanten und Geldleiher. Die Ausbeutung durch diese Privatmonopolisten ist auch keine öffentliche, sondern verbirgt sich hinter eigentümlichen Formen britischer Kapitals- und Finanzwirtschaft. Im Mittelpunkt dieser versteckten Monopolwirtschaft steht der Begriff der sog. »Home Charges«.

Darunter versteht man Zahlungen, die die indische Staatskasse an englische Gläubiger, seien es Private oder der Staat, zu zahlen hat. Besser als alle Definition belehrt uns der Inhalt dieser Home Charges über ihren Charakter. Sie betrugen im indischen Budget des Jahres 1910/11 die stattliche Summe von 19054500 £ (s. Morison, a. a. O. 235). Davon entfielen:

Auf Zinsen für indische Staatsschulden . .	11107400 £,
auf Zahlungen, die in Verbindung mit den Zentralstellen in Indien stehen.	139625 »
Besoldung des in London seßhaften India Office	202975 »
Kosten der Unterhaltung der britischen Armee und Flotte in Indien.	1091600 »
Lieferungen aller Art an Behörden in Indien	1046800 »
Urlaubsgelder (Heer, Flotte, öffentl. Arbeiten)	970500 »
Pensionen an ehemalige britisch-indische Staatsbeamte	4495600 »
zusammen . .	19054500 £.

Berücksichtigt man, daß (vor dem Weltkrieg!) das ganze indische Budget alljährlich mit einer Summe von durchschnittlich 54 Mill. £ balanciert werden konnte, daß ferner die wichtigste Einnahme dieses Budgets, die sog. Grundsteuer, durchschnittlich 21 Mill. £, also bloß 2 Mill. mehr beträgt als diese sog. Home Charges, so wird man nicht anstehen, zu behaupten, daß das Land zugunsten Englands durch die Home Charges stark überlastet ist. Man darf sich auch darüber nicht hinwegtäuschen lassen, wenn Engländer behaupten, daß ein so großes Reich, wie Indien, zum Schutze und zur Verwaltung doch Ausgaben machten müßte, die ihm durch britische Beamte, britisches Heer und Flotte nun abgenommen würden. Der Unterschied ist eben der, daß Indien im Falle seiner Selbständigkeit nach eigenem Gutdünken befinden könnte, was es an Ausgaben dieser Art leisten wollte und könnte und daß selbst dann heimischen Indern, nicht aber fremden Engländern die Ausgaben, die im Staatsinteresse gemacht werden müßten, zugute kämen.

Diese Art der Ausbeutung Indiens ist aber nur die eine Schattenseite. Durch ihre Verbindung mit dem indischen Währungsproblem führt sie zu der monopolistischen Ausbeutung Indiens durch Englands Industrie. Der englische Gläubiger, der durch die Home Charges befriedigt werden soll, will seine Sicherheit haben, daß ihm die Zahlungen in einer Währung zugehen, die von den Fluktuationen des internationalen Valutamarkts unabhängig ist. Das aber heißt die Quadratur des Zirkels erfinden wollen. Denn nichts ist weniger stabil und von den Schwankungen jenes Marktes abhängiger als die indische Valuta. England und Indien haben verschiedenen Geldfuß, Goldwährung hat England, Indien die Silberwährung, wenigstens bis 1899. Vor 1873 war das Verhältnis von Gold und Silber auf dem Weltmarkt stabiler als nachher. Der Wechselkurs der Rupie war selten niedriger als 2 sh. Nach 1873, hauptsächlich wegen des Übergangs zur Goldwährung in Deutschland und Frankreich, begann der Wert des Silbers zu sinken. Die Folge davon war, daß Indien bei Begleichung seiner »Home Charges« bei sinkendem Silberwert mehr Rupien zu zahlen hatte als vorher. Wenn die Rupie gleich 2 sh. stand, so konnten 1000 Rupien in England 100 £

kaufen; war die Rupie bloß 1 sh. 3 d. wert, so konnten 1000 Rupien in England nur 62 £ 10 sh. kaufen. Die Home Charges müssen in englischer Währung gezahlt werden. Da ergab sich 1892/93 die traurige Tatsache, daß man, um sie, die damals 16532000 £ betrugen, mittels Rupien auszugleichen, bei dem damaligen Wechselkurs der Rupie 264780000 Rupien brauchte, während man sie bei der Relation, die noch 1873/74 vorgeherrscht hatte, mit 177520000 Rupien hätte ausgleichen können. Nicht bloß die »Home Charges« drohten das indische Budget aus dem Gleichgewicht zu bringen, es war überhaupt unmöglich, einen vernünftigen Staatshaushalt für Indien aufzustellen. Ein Mitglied des damals zum Studium der Frage eingesetzten Herschell Committee, Sir David Barbour, verdeutlichte dies durch folgende Worte:

»Wenn wir das jetzige Budget (für 1892/93) mit einem Defizit von 15950 Rupien veranschlagen und sich der Marktwert der Rupie bloß um 1 d. hebt, so haben wir einen Staatsüberschuß. Wenn sie um 1 d. sinkt, so haben wir ein weiteres Defizit von 30 Mill. Rupien. Wenn wir eine Steuer auferlegen, sagen wir im Ausmaße von 15 Mill. Rupien, so kann eine leichte Wendung des Marktrades uns eine weitere Besteuerung von derselben Höhe nötig machen. Eine leichte Drehung des Rades nach der entgegengesetzten Seite kann uns aber jeder Besteuerung überheben.«

Das Herschell Committee führte dazu, die freie Prägung der Rupie in den indischen Münzstätten überhaupt aufzuheben. Dadurch hoffte man zunächst von der Valutaspekulation und den Schwankungen des Weltmarktes wenigstens teilweise loszukommen. Die Aufrichtung der Goldwährung, wie sie damals auch für Indien empfohlen wurde, überließ man künftigen Zeiten. Das Jahr 1899 brachte auf Grund der Vorschläge des sog. Fowler Committee die nominelle Einführung eines fixen Wertverhältnisses zwischen der englischen und indischen Münzeinheit, was man nur ganz oberflächlich die Einführung der Goldwährung in Indien nennen darf. Die Wertrelation war 1 £ gleich 15 Rupien oder 1 Rupie gleich 1 sh. 4 d. Indien, dieses industriearme Land, braucht, wie Keynes ausführt, gar nicht diese Goldwährung, wie denn auch das Gold nicht im Lande zirkuliert, sondern bloß als Reserve in Ster-

lingvaluta oder Golddevisen teils in London, teils in Indien im Staatsdepot erhalten wird. Was sonst versuchsweise in den Verkehr kam, verfiel der Thesaurierung in Privathänden. Den einzigen Vorteil haben die Gläubiger Indiens, Private und Pensionäre, welche Zahlungen in Rupien erwarten und so den Schwankungen der Rupie auf dem Geldmarkt nicht ausgesetzt sind.

Allerdings würde man der englischen Regierung Unrecht tun, wenn man nicht anerkennen wollte, daß parallel mit den angeführten Maßnahmen auch solche ergriffen wurden, um eine gewisse Stabilität der Rupienwährung auf dem Valutamarkte herbeizuführen. Dazu gehört die Erhaltung einer sog. Gold-Standard-Reserve. Sie betrug 1910 etwa 18,7 Mill. £, davon waren rd. 13 Mill. in Sterlingdevisen, 3 Mill. in Sterlingwährung und 2,5 Mill. £ in Rupien angelegt. Der Zweck der Gold-Standard-Reserve ist in schlechten Zeiten, wenn der Warenexport aus Indien versagt und die Handelsbilanz daher anders als durch die Ausfuhr indischer Waren auszugleichen ist, der Kurs der auf Indien gezogenen Schatzanweisungen niedrig ist, in solchen Zeiten die Zahlungen in der Heimat durch Sterlingwechsel auf London zu leisten und den Rupienwert durch Ankauf von Rupien zu heben. Auch steht der indischen Regierung in Indien ein eigener Reservefonds (currency reserve) zur Verfügung, der einmal zur metallischen Deckung der Papiernoten, die die indische Regierung ausgeben darf, dient und zum zweiten dann der Regierung in Indien die Möglichkeit gibt, in Zeiten, wo Gold ins Land fließt, d. i. wenn der indische Export von Waren sehr aktiv ist, dieses Gold zum Ankauf von Golddevisen oder zum Aufkauf von Silber, das die Regierung zu Rupien schlägt, zu verwenden. — Der Schlagschatz, der durch das Prägen der Rupien gewonnen wird, verstärkt die Gold-Standard-Reserve. Durch die Aufspeicherung von Gold in Indien und England verfügt die Regierung über Machtmittel, um den Marktkurs der Rupie auf dem Geldmarkt zu beeinflussen. Freilich kann sie dies nicht immer mit dem nötigen Erfolg. Sie muß ihre Schatzanweisungen auf dem Londoner Markt mitunter zu einem Kurse ausbieten, der tief unter der Relation 1 Rupie gleich 16 d. steht. Der internationale Geldmarkt läßt sich eben nicht von Calcutta oder Delhi dirigieren. Was bedeutet aber der

Versuch, rein wirtschaftlich genommen, solche Leitung des Rupienkurses durchzusetzen?

Für den indischen Exporteur, der beispielsweise die Zahlung von 1000 £ zahlbar in London erwartet, bedeutet bloß die kleine Erhebung des Rupienpreises auf dem Londoner Geldmarkte von 14 auf 15 d., daß ihm statt 17140 Rupien (dem früheren Wert der 1000 £) jetzt bloß 16000 Rupien gezahlt werden, daß also die ursprünglich als Kaufpreis kalkulierten 17140 Rupien nur durch größere Menge der exportierten Wareneinheit zu erlangen sind. Was dem einen »sin Uhl«, ist dem anderen »sin Nachtigal«. So angenehm der britischen Regierung und den britischen Pensionären die Hebung der Rupie sein mag, der indische Importeur sieht ihr unter Umständen nur mit einem nassen Auge entgegen. Anders der indische Importeur englischer Waren. Er hat für 1000 £ Waren in England gekauft und hat sie in Rupien zu zahlen. Sinkt die Rupie im Wert, so ist er natürlich ebenso trostlos wie sein Gegenbild, der Exporteur indischer Rohstoffe, bei einem Steigen des Rupienwertes. Steigt die Rupie im Sterlingwert, wozu die Regierung, wie wir hörten, alles Mögliche tut, dann hat er für die importierten Waren aus England weniger in Rupien zu zahlen. Mit anderen Worten: die Maßnahmen zur Hebung des Rupienwertes, die von der Regierung veranlaßt werden, stellen eine indirekte Importprämie zugunsten englischer Waren dar. Durch die Maßnahmen der Regierung wird also für den indischen Exporteur der »Ausverkauf Indiens«, für den Importeur englischer Waren eine Importprämie gewährleistet. Beides bedeutet die Ausbeutung Indiens durch Einrichtung eines Monopols Englands auf den Bezug von Rohstoffen und auf den Import englischer Fabrikate nach Indien.

Das letztere wird noch durch den indischen Zolltarif gefördert. Derselbe stellt seit 1894 mit Verbesserungen aus den Jahren 1916 und 1917 einen Wertzolltarif dar. Die eingeführten Waren werden ad valorem mit 7½% des Wertes versteuert. Baumwollgarn und -faden sind zollfrei und indische Gewebe, gewoben in Indien, unterliegen einer Inlandsteuer von 3½% des Wertes. Diese beiden Bestimmungen sind Konzessionen, die an die Lancashire-Industrie gemacht werden mußten!

§ 9. Imperiale Machtmittel.

Literatur: Die zum vorigen Paragraph angeführten Schriften.

Die politischen Machtmittel zur Durchführung der wirtschaftlichen Ausbeutung des Landes zeigen eine auffallende Ähnlichkeit der Methoden beider Weltreiche.

Die römische Herrschaft über Ägypten ist wie die der Briten über Indien eine absolute Staatsgewalt. Hier wie dort fehlt es in dem unterworfenen Lande an einer kommunalen Selbstverwaltung. Hier wie dort werden die nationalen bzw. Rassenunterschiede der Bevölkerung durch ein divide et impera ausgenützt, während die Beherrscher sich in sozialer Beziehung absichtlich von einer Mischung mit der unterworfenen Bevölkerung fernhalten. Hier wie dort ist es ein allmächtiges Beamtentum, das in seinen höheren Stufen sich ausschließlich aus der herrschenden Nation rekrutiert, in seiner Gesamtheit aber das den Wirtschaftskörper des Landes in Bewegung setzende Element ist. Die dem ägyptischen Staate von der Ptolemäerzeit anhaftende und charaktergebende Staatsbureaukratie wird von den Römern übernommen und weiter ausgebildet. Sie hat ihr Widerspiel im britischen Indien, das, wie wir oben sahen (s. § 1), ebenfalls, wie das römische Ägypten, nach Art eines großen Staatsoikos beherrscht wird.

I. Die Einrichtung der absoluten Herrschaft.

Die Grundvoraussetzung dieser absoluten Herrschaft ist in beiden Weltreichen dieselbe: nämlich die Tatsache, daß auch die Vorgängerin dieser Herrschaftsgewalt eine absolute gewesen.

Die Römer nahmen die Herrschaft über Ägypten als Rechtsnachfolger der Lagiden in Anspruch, die über das Land unumschränkt geherrscht hatten. Deshalb datierte man auch in der Römerzeit nach den Königsjahren des jeweiligen Herrschers, und zwar auch alle offiziellen Regierungsakte. Gemildert war dieser Absolutismus nur durch die Tatsache, daß der römische Princeps nicht seine Residenz und Hofhaltung im Lande selbst aufschlagen konnte. Für die Engländer war und ist der Rechtstitel ihrer Herrschaft über Indien die absolute Gewalt des Großmoguls, in dessen Rechte sie als Rechts-

nachfolger eingetreten sind. So sehr hat dieser Gedanke bis in die neueste Zeit vorgeherrscht, daß man erst unter dem Vizekönig Lord Minto auf den Gedanken gekommen ist (Reformen von 1907—1909), dieses absolute Großmogulsystem mit dem einer konstitutionellen Beschränkung durch Volksvertreter in Indien zu verbinden (Report, a. a. O. 63: »The problem which Lord Minto's Government set themselves to solve was how to fuse in one single government the two elements which they discerned in the origins of British power in India. They hoped to blend the principle of autocracy derived from the Moghul emperors and Hindu kings with the principle of constitutionalism derived from the British Crown and Parliament. . . .«). Wenn der Report noch hinzufügt, daß beabsichtigt worden sei, »eine konstitutionelle Autokratie zu schaffen, welche toto coelo von dem asiatischen Despotismus verschieden sei«, so ist damit indirekt zugegeben, daß sie bis damals eben nicht bestanden hat.

Die Rechtsnachfolge in die absolute Herrschaftsgewalt kommt auch in dem Titel zum Ausdruck, den der König von England als Beherrscher Indiens führt, nämlich Kaiser von Indien (Royal Titles Act von 1876: 39/40 Vict., c. 10). Sie äußert sich auch gelegentlich bei dem Regierungsantritt eines neuen Monarchen oder bei sonstigen festlichen Anlässen in dem Abhalten eines sog. Durbar, einer großen Hof- und Vasallenschau.

Die Verwirklichung der absoluten Herrschaftsgewalt bestand in dem römischen Ägypten in zweierlei: einmal wurde die Metropolgewalt in Rom, sofern sie Ägypten betraf, dadurch absolutistisch ausgestaltet, daß die Dyarchie, die für das übrige Weltreich im Zusammenarbeiten von Princeps und Senat bestand, für Ägypten durch die Alleinherrschaft des Princeps ersetzt wurde. Auch war der Senatorenstand von der Teilnahme am Regiment über Ägypten ausgeschlossen. Es war den Senatoren sogar untersagt, die Provinz zu betreten. Sodann fehlte auch im beherrschten Gebiete jede Kontrolle der Bureaukratie. Ägypten hatte unter allen römischen Provinzen keinen Provinziallandtag (s. über diese oben S. 196 ff.). »Der Landtag ist die Gesamtrepräsentation der sich selber verwaltenden Gemeinden der Provinz. In Ägypten gab es solche

nicht; die Nomen waren lediglich kaiserliche oder vielmehr königliche Verwaltungsbezirke, und Alexandreia stand nicht bloß so gut wie allein, sondern war ebenfalls ohne eigentliche munizipale Organisation.« Mommsen, dem diese Worte entlehnt sind, kann deshalb für das staatsrechtliche Verhältnis, das zwischen dem Reich und Ägypten bestand, mit vollem Recht auf die Parallele hinweisen, die Indien im Verhältnis zu dem britischen Reich darstellt (a. a. O. 554 f.: »Eher mag man sich das staatsrechtliche Verhältnis — nämlich zwischen Ägypten und dem Reich — in der Weise verdeutlichen, daß das britische Reich in derselben Verfassung sich befinden würde, wenn Ministerium und Parlament nur für das Mutterland in Betracht kämen, die Kolonien dagegen dem absoluten Regiment der Kaiserin von Indien zu gehorchen hätten«). Der Vergleich stimmt deshalb so vollständig, weil Indien in der Tat ebenso wie England durch die eben angeführten Mittel absolut beherrscht wird.

Die dem englischen Staatsrecht entsprechende Form der Dyarchie, die parlamentarische Regierung ist, wenn auch nicht formal-rechtlich, so doch tatsächlich ausgeschaltet. Der die Verwaltung Indiens leitende Minister in London, der Staatssekretär für Indien, ist natürlich wie jeder andere englische Minister dem Parlament in London für seine Amtsführung verantwortlich. Sie reicht theoretisch so weit, daß er auf Verlangen des Parlaments auch seinem, ihm zur Seite gesetzten Beirat (Council of India) Widerstand entgegensetzen und dessen Beschlüsse unausgeführt lassen müßte, wenn es das Parlament verlangen würde. Aber zunächst erleidet diese theoretisch wohl denkbare Möglichkeit eine schon formal-rechtlich bestehende Einschränkung. Ein Verfassungsgesetz für Indien schreibt vor (21/22 Vict., c. 106, S. 41), daß keine Geld- oder Steuerbewilligung vom Staatssekretär ins Auge gefaßt werden könnte, ohne daß ihm die Majorität seines Beirats zustimmte. Das britische, sonst allmächtige Parlament hat sich nun die Schranke auferlegt, die Geldbewilligungsbefugnis des India Council nicht dadurch illusorisch zu machen, daß es dem Staatssekretär entgegengesetzte Aufträge erteilen wollte (s. aber die Debatte hierüber im Oberhaus, 1869, Hans. Deb. vol. 195, p. 1821—46). Aber viel wichtiger

als dieser vom britischen Parlament dem indischen Steuerzahler gewissermaßen bekundete Respekt ist, daß das englische Parlament — sagen wir aus Indolenz — sich um Indien wenig kümmert. Das Parlament von London hat zweifellos die Macht, die Kontrolle über Indien durch die eigene Gesetzgebung oder durch die Genehmigung von Verordnungen der indischen Exekutive oder durch die Prüfung des indischen Budgets und der indischen Einnahmen oder durch Geltendmachung der Ministerverantwortlichkeit durchzuführen. Aber praktisch geschieht nichts von alledem.

Es ist parlamentarische Sitte, kein Gesetz für Indien von London aus zu erlassen, ausgenommen Verfassungsänderungen für Indien oder Anleihegesetze. Nur ausnahmsweise, wenn die übrigen Dominions eine gewisse Rechtseinheit für das Reich auf wirtschaftlichem Gebiete fordern, werden Verbesserungen am Reichsrecht, die auch für Indien maßgebend sind, vorgenommen, z. B. Änderungen des Schiffahrtsrechts oder des Urheberrechtes u. a. m.

Die Hauptmasse der Gesetzgebung für Indien wird von den Scheinlegislaturen, die in Indien bestehen und von denen wir noch gleich handeln wollen, besorgt. Die Kontrolle des exekutiven Verordnungsrechtes für Indien nimmt das Parlament gelegentlich vor. Es fordert z. B., daß ihm die Normen, nach welchen die Zusammensetzung der exekutiven Beiräte erfolgt, die den Befehlshabern in Indien zur Seite gestellt sind, ihm vorgelegt werden, desgleichen die Verwaltungsmaximen, nach denen der Staatsdienst für Indien besetzt wird u. a. m. Des Geldbewilligungsrechts für Indien hat das Parlament sich (wie wir oben sahen) prinzipiell begeben. Nur die Ausgaben für Expeditionen der indischen Armee jenseits der Grenzen Indiens müssen vom Parlament bewilligt werden. Das Gehalt des Staatssekretärs für Indien wurde bis vor kurzem nicht vom Londoner Parlament bewilligt, da es, wie wir wissen, von Indien gezahlt werden mußte. Damit war die beim Etat sonst für andere Zentralstellen gegebene parlamentarische Kritik des Verwaltungszweiges beseitigt. Im Jahre 1906 wurde zwar im englischen Unterhause der Antrag gestellt, das Gehalt des Staatssekretärs für Indien, der doch britischer Reichsminister ist, auf den englischen Etat zu

bringen. Der Antrag wurde abgelehnt mit der bezeichnenden Begründung, es könnte dann Indien zum Gegenstand der Parteipolitik gemacht werden, was unbedingt vermieden werden müßte. Nunmehr ist durch das neueste Verfassungsgesetz von 1919/20 für Indien das erreicht, was 1906 beantragt war. Abgesehen davon hat das Parlament Gelegenheit, seine Meinung über die indische Verwaltung zum Ausdruck zu bringen. Die jährlich wiederkehrende Vorlage der Jahresrechnungen für Indien, die von einem Reichsbeamten in London geprüft werden, ist die eine Gelegenheit. Bei Vorlage dieser Rechnungen mit dem Bericht des Kontrolleurs (Auditor) wird der Antrag gestellt, daß das Parlament sich in ein Komitee des ganzen Hauses verwandle, um die indischen Jahresrechnungen zu prüfen. Der Antrag wird ohne Debatte gestellt und angenommen. Im Komitee wird der Entlastungsantrag rein förmlich gestellt und gibt zur Debatte Anlaß, in der der Staatssekretär gewöhnlich das Haus über die wichtigsten Vorkommnisse in Indien informiert. Da aber das Parlament nur dort effektive Kontrolle ausübt, wo es die Geldausgaben zu bewilligen hat, kommt die Debatte über die Jahresrechnungen und die daran sich etwa anschließende Kritik gewissermaßen post festum.

Aber auch sonst könnte das Parlament, wenn eine indische Angelegenheit die öffentliche Meinung Englands auf sich zieht, sie vor sein Forum ziehen. Die üblichen Mittel sind kleine Fragen, gerichtet an die indische Zentralstelle in London (Staatssekretär), Amendements zur Thronadresse, Dringlichkeitsanträge und Anträge auf Erteilung des Mißtrauensvotums. Aber trotz dieser Machtmittel, welch geringes Interesse! Denn was ist es anders, wenn der oben angeführte Report (p. 29) dem Parlament vorhält: »We have no hesitation in saying, however, that the interest shown by Parliament in Indian affairs has not been well-sustained or well-informed«. Das Parlament hat seine Steckenpferde, für die es sich interessiert: politische Agitation in Indien, Opiumhandel und vor allem, was die Lancashire-Baumwollindustrie besonders angeht: die Baumwollverbrauchssteuern in Indien zur Niederhaltung der unliebsamen Konkurrenz der indischen Baumwollindustrie.

Bei solchen zufälligen Ausbrüchen von Interesse für Indien hat die Zentralstelle Indiens in London die Gepflogenheit, nicht alle Beschlüsse des Londoner Unterhauses in indischen Angelegenheiten ernst zu nehmen. So ließ es die Unterhausbeschlüsse von 1889 und 1891, betreffend den Opiumhandel, die, betreffend die indischen Staatsprüfungen, von 1893 einfach unberücksichtigt, weil sie von der nicht unbegründeten Ansicht ausging, daß jene Beschlüsse nicht nach genügender Einsicht in die lokalen Verhältnisse zustande gekommen waren.

So kommt es denn, daß das Parlament gewöhnlich nicht in die indische Verwaltung eingreift. Einst war es anders. Zur Zeit des alten Systems der ostindischen Kompanie wurden eingehende Untersuchungen vom Unterhaus angestellt, wenn es namentlich an eine Erneuerung der Privilegien ging (s. oben S. 55 f.). Da wurden die für Indien verantwortlichen Amtsfunktionäre streng vernommen. Wenn nötig wurden auch königliche Untersuchungskommissionen eingesetzt. Das System solcher Enqueten ist heute schwer durchzuführen. Denn auf der einen Seite wären heimische Experten, die sich auch in den indischen Verhältnissen auskennen, in größerer Anzahl kaum um den Beratungstisch zu versammeln. Sodann müßte man die wichtigsten indischen Funktionäre aus Indien herbeiholen, was ohne Störung der indischen Verwaltung kaum durchführbar erscheint (Lord Morley im Oberhause 1908). Das Parlament hat seine Kontrolle gegenüber Indien zugunsten der anderen Träger öffentlicher Meinung in England aufgegeben: Presse, Telegraphen, verbesserte Verkehrseinrichtungen, die in alten Zeiten, gegenüber der Verwaltung durch die Kompanie, nicht zu Gebote standen, ermöglichen es jetzt, die öffentliche Meinung Englands aufzurütteln, manchmal wirksamer, als es Parlamentsreden könnten. Trotzdem ist dieser Verzicht, diese Entsagung, die sich Englands Parlament Indien gegenüber auferlegt, sehr zu bedauern. Denn nicht bloß, daß die Inder sich der Bureaukratie vollständig ausgeliefert wähnen: jene Interesselosigkeit des Parlaments führt in Verbindung mit der Tatsache, daß die Bureaukratie in London das Parlament als höchste Instanz für Indien den indischen Lokallegislaturen gegenüber vorschützt und sie durch die Autorität des Parlaments, die, wie wir sahen, gar

nicht besteht, bei jeder selbständigen Regung dieser Lokalorgane einschüchtert, zu jenem Absolutismus indischer Verwaltung, wie man ihn täglich wahrnehmen kann. In Indien hat, wie wir noch gleich sehen werden, sowohl der Vizekönig als auch jeder der Provinzialgouverneure in den Hauptprovinzen einen legislativen Rat zur Seite, dem außer Nichtbeamten Personen in Amtsstellung angehören. Da kommt es nun nicht selten vor, daß die Beamten-Mitglieder nach freier Überzeugung ihr Votum über einen von der Regierung vorgelegten Entwurf äußern möchten, ein Verlangen, das nur recht und billig ist, und das die legislativen Beiräte in den Neuenglandkolonien schon im 18. Jahrhundert (wie wir oben S. 174f. sahen) mit Erfolg für sich in Anspruch genommen hatten. Den indischen Legislaturen wird dies versagt. Als unter der Statthalterschaft Lord Mayos in Indien die Londoner Zentrale die glatte Annahme zweier von der Regierung vorgelegter Gesetzentwürfe (eines Gesetzes über privatrechtliche Verträge und eines über Beweismittel) forderte, verweigerte der legislative Beirat des Vizekönigs, darunter auch alle Mitglieder der indischen Regierung, also die Beamten-Mitglieder des Rates, die Zustimmung. Sie erhielten aber deswegen von der Londoner Regierung, an deren Spitze Gladstone damals stand, eine Zurechtweisung, die hier mitgeteilt sei, weil sie klar beleuchtet, wie mit der Autorität des Parlaments in indischen Angelegenheiten, die, wie wir wissen, gar nicht besteht, die indischen Staatsorgane eingeschüchtert werden. Es heißt darin:

»Es kann nicht geleugnet werden, daß gewisse theoretische Inkonvenienzen untrennbar mit der Arbeit einer solchen Maschinerie verbunden sind, wie sie die Regierung des indischen Reiches durch die Reichsregierung darstellt. In der Praxis können diese Inkonvenienzen auf ein Minimum herabgedrückt werden durch den wechselseitigen Respekt derjenigen, die verschiedene Funktionen und Gewalten innerhalb einer geteilten und feingegliederten Verwaltung ausüben. Aber das Risiko ernster Schwierigkeiten könnte bedeutend größer werden, wenn eine klare Erfassung eines großen Prinzips nicht gewährleistet wäre, eines Prinzips, welches von allem Anfang dem ganzen System zugrunde gelegen hat. Dieses Prinzip ist,

daß die endgültige Kontrolle und Leitung der indischen Angelegenheiten ausschließlich bei der Heimatsregierung (Home Government) steht und nicht bei den Autoritäten in Indien, die von der Krone auf Parlamentsbefehl eingerichtet sind.«

Subordination und wieder Subordination unter das Home Government wird verlangt. Noch deutlicher wird in einer Note der Disraeliregierung in der Folgezeit diese Unterordnung auf die Notwendigkeit der Kontrolle indischer Angelegenheiten durch das Parlament (!) hingewiesen. »Volle gesetzliche Gewalten sind Ihrer Majestät Regierung anvertraut. Das Parlament darf erwarten, daß besondere Sorge dafür getragen würde, daß keine Politik getrieben würde, welche Ihrer Majestät Regierung nicht verteidigen könnte. Wenn die Kontrolle, die die Regierung besitzt, auch nur in einer Hinsicht weniger vollständig wäre, dann würde die Macht des Parlaments über indische Fragen notwendig annulliert« (If the control they possess were to be in any respect less than complete, the power of Parliament over Indian questions would be necessarily annulled«).

Nicht bloß gegenüber dem Vizekönig und seinem legislativen Beirat, sondern auch den Provinzialorganen Indiens wird die Autorität des Parlaments vorgeschützt (der Madrasfall von 1878), ja der Vizekönig muß mitunter dort in die Provinzialangelegenheiten eingreifen, wo ihm solcher Eingriff ganz wider eigene Absicht geht, aus »Angst« vor dem Parlament. (Der oben angeführte Report sagt p. 45: »Compared with past days, provincial Governments enjoy great liberty of action, but as we shall show in due course, substantial restrictions are imposed on them by the dominant conception that the entire government system is one indivisible whole and amenable to Parliament.«)

So lähmt der Popanz des mutterländischen Parlaments die freie Entwicklung der indischen Landesorgane und macht die dortige Bureaukratie so allmächtig, daß man keinen Unterschied zwischen ihr und den ägyptischen Landesorganen zur Zeit der Römerherrschaft merken kann. Dem ägyptischen Präfekten entspricht der Vizekönig von Indien, den drei Epistrategen, welche an der Spitze der drei Landesteile Ägyptens standen, kommen etwa die Provinzialgouverneure In-

diens gleich. Daß diesen Bureaukraten Beiräte zur Seite stehen, kann nach dem eben Gesagten keine Milderung des Systems bedeuten, selbst wenn die seit 1919 durchgeführte Verfassungsreform in Indien nicht bloß toter Buchstabe bleibt. Ehe wir auf diese eingehen, mag es sich empfehlen, ihre Vorgeschichte, die Entwicklung der legislativen Beiräte in Indien, näher kennenzulernen.

Seit 1853 besteht der legislative Beirat des Vizekönigs, seit 1861 die der Provinzialgouverneure. Ersterem steht die Gesetzgebung für das ganze indische Reich, letzteren die Gesetzgebung für ihre Provinzen zu. Doch bedurften sie für die von ihnen zustandegebrachten Gesetze der Sanktion des Generalgouverneurs. Auch war ihnen zunächst streng verboten, sich mit anderen als bloß gesetzgeberischen Aufgaben zu befassen. Insbesondere durften sie sich nicht etwa mit Verwaltungsfragen beschäftigen, Petitionen annehmen und Untersuchungen nach Art eines Parlaments veranstalten wollen. Die sog. Dufferin-Reformen brachten in die indischen Räte eine gewisse Steigerung der Organisationsform. Die Indian Councils Act von 1892 gab ihnen das Recht, Fragen an die Regierung zu richten und Etatsberatungen vorzunehmen, ohne ihnen aber die Beschlußfassung über den Haushaltsplan einzuräumen. Noch fehlte das elektive Element: die Räte wurden nicht von Volkswählern bestellt, sondern von der Regierung, die freilich — aber in unverbindlicher Weise — Rücksicht auf die Wünsche der repräsentierten Interessengruppen nahm. Die Räte sollten nicht bloß aus Bureaukraten bestehen, aber das bureaukratische Element überwog in ihnen. Durch die Morley-Minto-Reformen des Jahres 1909 wurden zum ersten Male Volkswahlen für einen Teil der Sitze der Legislativräte eingeführt, den Muslims wurde in einigen Provinzen das Privileg zuteil, Wahlkreise nicht auf territorialer Grundlage, sondern nach der Zugehörigkeit zum Glauben einzurichten; desgleichen den Sikhs im Pundschab. Die Provinziallegislaturen bestanden nun außer dem beamteten Element noch aus 30—50 nicht beamteten Mitgliedern, wobei zunächst die bisherige Majorität der Beamten beseitigt wurde, gleichwohl aber die Möglichkeit bestehen blieb, daß die ernannten, nichtbeamteten Mitglieder der Legislatur in Verbindung mit

den Beamten-Mitgliedern die Majorität besaßen. Ähnlich war die Zusammensetzung des legislativen Beirats des Vizekönigs, nur wurde hier eine kleine Majorität der Beamten-Mitglieder beibehalten. Allen Räten wurde durch die Reformen von 1909 das Recht vollständiger Etatsberatung und -beschlußfassung eingeräumt, ebenso das Recht zu Resolutionen jeder Art. Doch konnte das Haupt der Regierung als Vorsitzender des Rates jede Resolution und Beschlußfassung mit aufschiebender Wirkung beanstanden, wenn sie nach seiner Meinung dem öffentlichen Interesse abträglich waren.

Der Weltkrieg hat auch die Verfassungsfrage Indiens auf die Tagesordnung politischer Diskussion (in Indien und in England) gebracht. Am 20. August 1917 gab der Staatssekretär für Indien die folgende Erklärung im englischen Unterhause ab über die Richtlinien der künftigen Politik Englands in Indien: wachsende Heranziehung der Eingeborenen in alle Zweige der Staatsverwaltung und stufenweise Entwicklung der Selbstverwaltungseinrichtungen bis zur vollständigen Verwirklichung der parlamentarischen Regierung in Indien als einem integrierenden Bestandteil des britischen Weltreichs (»The policy of H. M.'s Government . . . is that of increasing association of Indians in every branch of the administration and the gradual development of selfgoverning institutions with a view to the progressive realisation of responsible government in India as an integral part of the British Empire«).

Der Staatssekretär Montagu unternahm dann eine Reise nach Indien und arbeitete im Verein mit dem Vizekönig von Indien, Lord Chelmsford, einen Bericht, den oben angeführten Report, aus. Auf Grund dieses Montagu-Chelmsford-Report wurde im Jahre 1919 ein Gesetzentwurf im englischen Parlament eingebracht, der als neues Verfassungsgesetz für Indien Recht wurde. Seine Grundzüge sind die folgenden:

Zur Sicherung größerer Kontrolle der Bureaukratie Indiens durch das englische Parlament sind zwei bedeutsame Neuerungen eingeführt: das Gehalt des Staatssekretärs für Indien ist nun auf den englischen Haushaltsplan gebracht (s. die Bedeutung dieser Maßregel oben S. 235 f.). Sodann ist ein aus Mitgliedern des Ober- und Unterhauses zusammen-

gesetztes Parliamentary Select Committee for Indian Affairs bestellt, das für jede Session erneuert wird.

Die Verwaltung Indiens ruht in den Händen des Vizekönigs und seines Exekutivrates, in dem das indische Element verstärkt werden soll. Den Träger der Exekutive kontrolliert eine Legislatur für ganz Indien. Sie besteht aus einem Council of State (Oberhaus), in welchem die ernannten Mitglieder die vom Volke gewählten an Zahl übertreffen (21 gewählte gegen 29 ernannte) und einer Legislative Assembly von 100 Mitgliedern. Zwei Drittel dieser Zahl wird gewählt, ein Drittel von der Regierung ernannt. Von den letzteren muß wenigstens ein Drittel zu den Nichtbeamten gehören. Bei Uneinigkeit zwischen den beiden Häusern soll eine gemeinsame Tagung zur Beseitigung der Schwierigkeit eintreten. Wenn aber die Gesetzgebung, wegen der der Streit zwischen den beiden Häusern entstanden, von dem Vizekönig für unbedingt notwendig erklärt wird, so muß der Standpunkt des Oberhauses durchdringen, das genaue Kehrbild von dem, was in England seit 1911 rechtens ist.

In den neun Hauptprovinzen Indiens wird eine Art provinzialer Selbstverwaltung versucht. Gegenstände derselben (sog. transferred subjects) sind: Lokalverwaltung, Gesundheits- und Schulwesen, Verbrauchsbesteuerung, Förderung der Industrie und öffentlicher Arbeiten. Die Exekutivgewalt ruht in den Händen des Provinzialgouverneurs. Für die der provinziellen Selbstverwaltung überwiesenen Angelegenheiten hat er zwei Minister, die Mitglieder des Landtags sein müssen. Sie hängen aber in ihrer Stellung nicht vom Vertrauen des Landtags ab, sondern von dem des Gouverneurs, der sie auch jederzeit entlassen darf, wenn er es für politisch geboten erachtet. Für die Gegenstände der allgemeinen Landesverwaltung, die als »reservierte Angelegenheiten« bezeichnet werden, handelt der Gouverneur nach Rat des sog. Executive Council, der aus zwei Mitgliedern besteht, von denen einer ein Inder sein muß.

Der Provinziallandtag setzt sich aus ernannten und gewählten Mitgliedern zusammen. Wenigstens 70% aller Mitglieder müssen gewählt sein. Eine allzu breite Wahlgrundlage ist nicht vorhanden. Etwa 2,34% der gesamten Bevölkerung

darf wählen. In England betrug der Wahlkoeffizient seit 1885 $^1/_6$ der Bevölkerung. Außerdem ist die Wählerschaft nicht gleichmäßig herangezogen: die Muslims, die Sikhs, die indischen Christen, die Angloinder und die Europäer haben gewisse Vorrechte. Auch ist der Provinziallandtag mehr eine Interessen- als eine Volksvertretung.

Gesetze, die vom Landtag verworfen werden, können doch in Kraft treten, wenn die Entscheidungen des Vizekönigs und der Londoner Zentrale dafür sind. In dem Provinzialbudget ist zur Erhaltung des bisher fehlenden Sparsamkeitsinteresses eine Sonderung zwischen den Beiträgen, die die Provinz für die gemein-indischen Reichsinteressen zu leisten hat, und den Provinzialausgaben durchgeführt. Erstere sind ein ständiger erster Posten im Provinzialbudget. Verweigert der Provinziallandtag für die sog. »reservierten Angelegenheiten« Steuern und Geldbewilligung, so kann der Gouverneur diese Ausgaben zwangsweise in den Haushalt einstellen. Also der provinzialen Selbstverwaltung genug! Aber die Grundvoraussetzung fehlt: die kommunale Selbstverwaltung.

II. Das Fehlen lokaler Selbstverwaltung.

Lokale Selbstverwaltung setzt nicht etwa gleich den »Geist des Kapitalismus« voraus, wohl aber einen Bürgersinn, der nur dort erstehen kann, wo sich Menschenzentren **freier** gewerblicher Arbeit entwickeln. Dies ist bekanntlich erst eine Erscheinung des europäischen Mittelalters, die antike Poliskultur kennt solche Zentren nicht. Die Städte des Altertums sind sich selbst genügsame Verbindungen von Menschen, die nicht auf der Arbeitsteilung von Stadt und Land beruhen, sondern Ackerbau und gewerbliche Produktion innerhalb ihrer Mauern vereinigen. Auch die freie gewerbliche Arbeit fehlt gewöhnlich, jedenfalls ist sie in der Antike niemals in bestimmten, Städte genannten Gemeinwesen konzentriert. Die antiken Städte sind vorwiegend Konsumtions-, nicht Produktionszentren.

Nicht bloß das Ägypten der Römerzeit zeigt diesen Typus archaistischer Kultur sondern auch noch das Indien von heute. Deshalb fehlt hier und dort die Entwicklung zur lokalen Selbstverwaltung.

Schon im Ägypten der vorptolemäischen Zeit gab es »zwar jeweils privilegierte Schichten, aber keine rechtlich freien Volksgenossen im Sinne der hellenistischen Kome und Polis« (Weber, im HWB. STW. I, 82). Wenngleich sich in ptolemäischer Zeit nun ein sklavenfreies Gewerbe entwickelte, die Städte waren jedenfalls nicht seine ausschließlichen Produktionszentren. Selbst Poleis, im Sinne der antiken Welt, waren sie nicht einmal, sondern, spärlich verstreut, wie sie waren, »nur ein rechtlich synoikisierter Komplex von großen Grundherrschaften« (Weber, a. a. O. 128). In der Römerzeit bis 202 n. Chr. finden wir außer den wenigen Griechenstädten (Naukratis, Ptolemais, Antinoupolis), die eine beschränkte Autonomie im hellenischen Sinne, also Exemtion von der Komentenz des Strategen besaßen, nur die sog. Metropolen ohne Autonomie. Staatsrechtlich betrachtet sind es eigentlich Dörfer, die das Zentrum der Gauverwaltung darstellen. Die Gaue sind rein staatliche Verwaltungsbezirke, in die das platte Land, die *χώρα*, zerfällt. So wenig sind die Metropolen Städte, daß ein Ägypter, der in der Metropole wohnt, als aus dem »Gau« herstammend bezeichnet wird. In der Metropole findet sich ein gleichmäßig organisiertes Beamtentum, die archontes, welche seine Funktionen als Liturgien verrichtet: der Gymnasiarch und der Kosmet für das Gymnasial- und Ephebenwesen, der Eutheniarch und Exeget für das Verpflegungswesen u. a. m. Sie bilden zusammen das Koinon der Archonten, welches ein solidarisch verantwortliches Kollegium darstellt. Der Demos der Metropole, das Volk, hat nur unwichtige Angelegenheiten zu erledigen, z. B. Ehrendekrete zu beschließen. Im Jahre 202 n. Chr. gab Septimius Severus den Metropolen und Alexandrien nach griechischem Muster eine *βουλή*, d. i. einen Rat, um einen Teil der staatlichen Aufgaben auf die Schultern der Ratsherren abzuwälzen. Die Vermögensverwaltung der Metropole geht vom Koinon der Archonten nunmehr auf den Rat über, die städtischen Liturgiebeamten werden nun vom Rate gewählt, aber die Staatsaufsicht bleibt nach wie vor eine sehr kräftige und wird vom Strategen, dem ersten Regierungsbeamten des Gaues, geübt. In Wirklichkeit handelt es sich trotz des äußeren griechischen Aufputzes nicht um freie Gemeinwesen, sondern um

Lastengemeinschaften, wie es auch die Dörfer sind, deren Presbyter, Dorfältesten, ebenfalls nur liturgische Beamte sind. Im 4. Jahrhundert n. Chr. (zur Zeit des Kaisers Maximin: 307—10) erfolgt die Umwandlung des Gaues in ein stadtähnliches Territorium. Die Kurie, der Rat der Metropole, wird nun Organ eines städtischen Munizipiums, im Sinne der Römer (s. oben S. 193 f.), d. h. eines beliebig formbaren Gemeinwesens für Steuerzwecke, dem die wichtigsten Rippen aus dem Leibe geschnitten sind, nämlich jene von der Stadt exemten Gebiete, die in Form von Grundherrschaften als pagi einem Pagarchen unterstellt sind, der aber, weil innerhalb seines Bezirkes ein allmächtiger Herr, auch die Kontrolle über die städtische Metropole oder Polis »seines« Pagus, an sich gerissen hat. Das Reich trieb wegen der Feudalisierung, die so allmählich begonnen, dem Verfall entgegen. Lokale Selbstverwaltung hatte also Ägypten nie gekannt.

In dem heutigen Indien unter britischer Herrschaft springt eine grundlegende Parallele — zum römischen Ägypten — in die Augen: wenige, sehr wenige Städte, dafür aber vorwiegend Dörfer, Dörfer auf sich selbstgenügender (autarkischer) Wirtschaft aufgebaut.

Indien ist vorwiegend ein ackerbautreibendes Land. Etwa 192 Mill., zwei Drittel der Gesamtbevölkerung, leben vom Ackerbau. Die Distribution der Lebensmittel (Verkauf von Eß- und Trinkwaren) beschäftigt etwa 17 Mill., Erdwaren, Töpferei und Taglöhnerarbeit etwa 18 Mill., Handel bloß 4,2 Mill., Textilfabrikation und Kleidermanufaktur 11 Mill., gelehrte und künstlerische Berufe 6 Mill. u. a. m. Die Bevölkerung ist deshalb überwiegend in Dorfgemeinschaften konzentriert. Nach dem Zensus von 1901 lebten in Städten und stadtähnlichen Gemeinwesen (wozu auch Flecken mit 5000 bis 10000 Einwohnern zählen) 29¼ Mill. Einwohner gegen 265,11 Mill., die in Dörfern wohnen. Unter den Städten überwiegt der Typus der Flecken mit 5000—10000 Einwohnern. Solcher gibt es 1507; zwischen 10—20000 zählen etwa 499 Städte und bloß 29 haben eine Bevölkerung von mehr als 100000 in diesem großen Reich. Während in England der dritte Teil der Bevölkerung um die gleiche Zeit in Städten

wohnte, lebte bloß der zehnte Teil der indischen Bevölkerung in stadtähnlichen oder städtischen Gemeinwesen.

Die Zelle der lokalen Selbstverwaltung ist, soweit sie ursprünglich ist, die Dorfschaft. Aber diese hat keine Selbstverwaltung. Wohl hat sie die archaistische Struktur bewahrt. Sie hat eine sich selbst genügende Wirtschaftsgrundlage, die ohne Geldwirtschaft auskommt. Die archaistische Grundlage zeigt sich auch darin, daß die Dorfbeamten und Handwerker noch die alte liturgische Grundlage zeigen. Sie werden nämlich alle als Dorffunktionäre entlohnt: der Dorfpolizist ebenso wie der Flurhüter, der Dorfschmied ebenso wie der Tischler, das Waschweib und der Barbier. Die Entlohnung erfolgt in Naturalleistungen des Dorfes, Anteilen an dem Ernteertrage der Dorfbewohner. Der Dorfmarkt ist noch ziemlich isoliert auf sich selbst angewiesen. Eine Marktvergemeinschaftung existiert so gut wie gar nicht, am allerwenigsten zwischen Dorf und Stadt. Die Freizügigkeit, die ja formalrechtlich besteht, ist ganz unpraktisch. Die Statistik zeigt, daß 90% der Bevölkerung eines Distrikts dort ihr ganzes Leben bleiben, wo sie geboren sind, 6% stammen aus der nächsten Nachbarschaft und nur etwa 3% kommen von fern her. Eine Abwanderung in die Stadt, die freilich auch hier vorkommt, trifft nur die sog. Mittelklassen der Dorfbevölkerung, die etwas gelernt haben und als Handwerker oder im Handel oder Staatsdienst ankommen wollen. Die niederste Schicht der Dorfbevölkerung verläßt aber selten ihre Dorfheimat und dann bloß als Saisonarbeiter. Der Abfluß in die Städte fehlt für die unteren Schichten, da die Industrie nur unvollkommen entwickelt ist und meist als Hausindustrie auch auf den Dörfern betrieben werden kann und betrieben wird. Hier schleichen sich dann, als Vermittler mit dem Ausland, jene Parasiten ein, die wir oben (S. 224) in Gestalt der paikars, beparis, aratdars usw. kennengelernt haben.

Dieser konservative Zug der indischen Volkswirtschaft wird durch drei Umstände namentlich erhalten, welche das Streben nach Gewinn, dieses Motiv jeder kapitalistischen Volkswirtschaft, so ziemlich ausschalten: Zunächst die indische Familien- und Hauskommunion, dann das Kastenwesen, wel-

ches in dem Gewerbebetrieb vorherrscht und schließlich die Bedürfnislosigkeit des indischen Dorfbewohners.

Die indische Wirtschaftseinheit ist noch immer die Familie als Hauskommunion. Von den englischen Gerichten Indiens wird diese nicht anerkannt. Ein gemeinsames Eigentumsrecht des Vaters und der Deszendenten bei Lebzeiten des Vaters wird formalrechtlich abgelehnt, aber in der Praxis besteht es doch. Der Gedanke der Hauskommunion bewirkt, daß die ganze Familie gewissermaßen der durch Arbeit der Großfamilie zu versorgende Interessenberechtigte ist. Das einzelne Individuum ist nur Gehilfe innerhalb dieses Systems. Der Vorteil ist, daß die ganze Familie für den notleidenden Teil aufkommt. Die Nachteile sind, daß der einzelne, der sich so von der Familie versorgt weiß, keine Selbstverantwortlichkeit kennt, zum Selbständigwerden durch eigene Kraft keinen Antrieb erhält. Auch ist die Produktionsweise durch die Zersplitterung des Besitzes in vielen Händen nicht fähig, die Familie wirtschaftlich höher zu bringen.

Nicht minder nachteilig ist das Kastenwesen, das den Gewerbebetrieb lähmt. Zwar bestehen auch innerhalb einer gewerblichen Kaste mitunter recht viele Rangunterschiede. Aber erstens müssen diese Rangunterschiede kollektiv erworben werden, auf das Individuum und seine Tüchtigkeit kommt es nicht an. Zum zweiten sind die Stufen durch eine soziale Rangleiter bedingt, die auf sozialen Wertungen ruhen, welche von der der allgemeinen volkswirtschaftlichen Nützlichkeit recht weit abstehen. Das macht das Kastenwesen unfähiger als die mittelalterlichen Zünfte, Mittelpunkte freier, auf persönlicher Tüchtigkeit ruhender, volkswirtschaftlich nützlicher Arbeit zu werden. Freie Bürger können so niemals erstehen.

Hindern schon die beiden angeführten Voraussetzungen der indischen Wirtschaft das Erwachen des kapitalistischen und des städtischen Geistes, so kommt dazu noch die große Genügsamkeit und wirtschaftliche Bedürfnislosigkeit des indischen Dorfbewohners. In dem Familienbudget eines indischen Dorfbewohners (s. Mukerjee, a. a. O.) betragen die Kosten des Haushalts für die physische Erhaltung des Körpers 94—95%, während sie in dem eines englischen oder amerikanischen Arbei-

ters bloß 48—49% ausmachen. Der Rest von 5—6%, der in dem indischen Familienbudget noch übrigbleibt, wird für Kleidung und mit der Religion verbundene Festlichkeiten verwendet, und nichts von jener Differenzierung der Bedürfnisse ist zu finden, zu deren Deckung dem englischen und amerikanischen Arbeiter noch reichlich 50% seines Haushaltsbudgets zur Verfügung stehen. Das alles, namentlich die Bedürfnislosigkeit, die zum Teile mit religiösen Vorstellungen verbunden, ist ebensowenig wie die traditionelle, weil gottgewollte, Berufsübung des katholischen Mittelalters fähig, ein freies, zielbewußtes, nach Selbstverwaltung strebendes Bürgertum zu schaffen.

Nun macht sich allerdings ein Zug in die Stadt auch in Indien bemerkbar. Nach den Ergebnissen des Zensus von 1901 wuchs die städtische Bevölkerung in dem Zeitraum von 1891—1901 um 7,3%, während die Gesamtbevölkerung Indiens sich bloß um 2,4% vermehrte (Chailley, a. a. O., p. 127). Aber aus der Dorfbevölkerung flossen und fließen die mittleren Schichten ab, die Handwerker und diejenigen, für welche die Anstellung im Staatsdienst und im Handel eine Anziehung ausüben, kurz die Dorfintelligenz. Das bedeutet, daß die für eine dörfliche Selbstverwaltung wichtigen Elemente aus dem Dorf abwandern, um in der Stadt zu verschwinden. Auch die Stadt birgt keine Bürger mit einheitlicher Bürgergesinnung in ihren Mauern. Die indischen Großstädte sind noch immer das, was sie Jahrhunderte vorher schon waren, Gründungen von Eroberern, aus dem Boden gestampft (die Endsilbe »bad«, die sich so häufig findet, heißt persisch »erbaut«). Als Gründerspekulationen zunächst eingerichtet, ähnlich wie viele mittelalterlichen Städtegründungen in Europa, haben sie das Gründungsstadium in ihrer inneren Struktur (anders als die europäischen und amerikanischen Städtegründungen) noch immer nicht überwunden. Sie sind noch immer ein zusammengewürfeltes Menschenagglomerat verschiedener Berufe und Stände, die nichts innerlich zusammenhält als Zufall und Eigeninteresse. Natürlich fehlt auch hier der Bürgersinn, den Selbstverwaltung voraussetzt. Deshalb haben die Engländer in Indien keine lokale Selbstverwaltung erzielen können, trotzdem sie schon seit der Statthalterschaft des Lord Ripon, also seit Beginn der 80er Jahre des vorigen Jahrhunderts, sich

eifrig um die Lösung des Problems bemühen. Aber in echt englischer Weise wollen sie englisches Self-government nach heimischem Muster einführen, ohne die wirtschaftliche Bedingtheit des Problems zu erkennen. Das Resultat ist auch darnach.

Von den mehr als 2000 als Städte im Zensus bezeichneten Gemeinwesen mit 5000 Einwohnern und darüber gibt es im Jahre 1916/17 (Whitacker's Almanac für 1918, p. 517) nur 713, welche eine eigentliche städtische Verfassung besitzen und als »Municipalities« bezeichnet werden. Alles in allem wohnen 17 Mill. Menschen von 315 Mill. der Gesamtbevölkerung (nach dem Zensus von 1911: Whitacker, a. a. O. 501) in Städten. Gewählt werden die Stadtorgane zum größeren Teile (ein kleinerer von Amts wegen bestellt) durch die städtische Bevölkerung. Die Wahlfähigkeit hängt zum Teil von dem Einkommen, zum Teil von der Steuerleistung ab. Der Vorsitzende der Kurie ist gewöhnlich der mächtigste Verwaltungsbeamte des Distriktes, in dem die Munizipalität gelegen ist. (Über diesen noch weiter unter 4.) Es ist dies um so wichtiger, festgestellt zu werden, als die Munizipalitäten berechtigt sind, ein eigenes Oberhaupt zu wählen. Wenn sie das nun für gewöhnlich nicht tun, so bedeutet es, daß sie von dem staatlichen Gängelband nicht einmal freiwillig loskommen wollen, weil sie städtische Freiheit eben nicht kennen und auch anders nicht können. Es fehlt ihnen an nichtbeamteten Persönlichkeiten, die genügend Sachkunde besäßen, kurz an richtigen Bürgern. Ein vom Könige eingesetzter Untersuchungsausschuß über Dezentralisation in Indien von 1909 (zit. von Strachey, a. a. O., p. 415) bemängelt an dem indischen Städtewesen, daß den Städten die freie Verfügung über die städtischen Finanzen abgehe, und erwartet größere Verantwortlichkeit und regeren Sinn für Lokalverwaltung, wenn die Vorzugsposten für Staats- und vom Staate für wichtig gehaltene Kommunalzwecke, die als ständige Last und erste Hypothek auf dem Stadthaushalt ruhen, verschwinden würden. Mit dem System, »die Städte gegen sich selbst zu schützen«, dieser auch den Römern bekannten Bevormundung und Kuratel der Städte, müßte erst einmal gebrochen werden, ehe Selbstverwaltung möglich. Der Chelmsford-Montagu-Report befürwortet

auch die Abschaffung dieser ersten Hypotheken von dem städtischen Haushalt und statt dessen die Einführung der Möglichkeit, im Notfalle die zwangsweise Einsetzung von Ausgaben in den städtischen Haushalt durch die Staatsbehörde verfügen zu können.

Unter den Städten stehen die sog. District Boards, zwangsweise Zusammenfassungen der Landgemeinden, vielleicht vergleichbar den Metropolen in ihrer späteren byzantinischen Entwicklung Ägyptens, nur mit dem Unterschiede, daß ihnen der vom Staate eingesetzte Steuererheber und -eintreiber, der Distriktsbeamte als Vorsitzender, auf den Nacken gesetzt ist, während der byzantinische Exactor in Ägypten den alten Gauvorsteher (Strategos) ersetzte und durch Wahl der Metropolenkurie bestellt wurde. Das Wahlelement kommt überhaupt bei den indischen District Boards zu kurz, was jetzt nach dem Chelmsford-Montagu-Report auch anders werden soll.

Ganz besonders schwer ist es, in dem wichtigsten Kommunalverband, der Dorfschaft, lokale Selbstverwaltung zu erzielen. Wie in Ägypten waren bisher auch in Indien bloß die Dorfältesten die Leiter, und zwar auch bis in die neuere Zeit liturgische Übernehmer der Verantwortlichkeit für das Ganze. Nun sollen sie unter dem indischen Namen Panchayat einen gewählten Dorfrat erhalten. Bei der Abwanderung der Mittelschichten aus den Dörfern in die Städte wird es wohl schwer halten, die nötigen Elemente für Ehrenämter zu finden. Wir möchten nur noch an dieser Stelle die Worte der Dezentralisationskommission von 1909 anführen, die das Für und Wider über die Einführung des Panchayat und den älteren liturgischen Charakter der Dorfältesten hervorheben:

»Some witnesses hold that the disintegration of the village community which has taken place under our administration has gone so far that it is not possible to reconstitute them as reliable entities in any scheme of local self-government. There is, however, a large and strong body of opinion in favour of enlisting the help of the people in local administration in the villages, by the establishment of administrative village councils which should bear the time-honoured title of panchayat. The common traditions of a village (Anm. des Verfassers dieses Buches: dies werden nur die Traditionen

einer vielgeplagten und durch die Jahrhunderte gepeinigten rajat sein); the fact that its inhabitants are largely connected by ties of blood and caste, and have many interests in common. . . . . we do not think it possible, even if it were expedient, to restore the ancient village system, under which the community was responsible for each of its members, and in turn claimed the right to regulate his actions, but we hold that it is most desirable . . . . . that an attempt should be made to constitute and develop village panchayats for the administration of local village affairs.«

III. Das »Divide et Impera«.

Daß die verschiedene Sozial- und Rassenschichtung der Unterworfenen für Herrschaftszwecke genützt werden kann, haben die Römer in Ägypten erkannt und mit Erfolg angewendet.

Zunächst spielten die römischen Bürger in Ägypten eine Hauptrolle an Stelle der früher vorherrschenden Griechen und Makedonier. Diese traten als Provinzialen nunmehr zurück. Sozial aber stellten sie die Römer den Landesbewohnern, den Ägyptern, voran. Schon die von Oktavian den Bürgern griechischer Städte, den Honoratioren der Metropolen und den Katöken (Besitzer von Katökenland, die als Nachfolger der Lehnsleute der ptolemäischen Zeit eine besonders privilegierte Stellung besaßen) zugestandene Freiheit von der Kopfsteuer war eine Privilegierung des hellenischen Elementes der Bevölkerung. Die Ägypter waren als dedititii, durch Gewalt unterworfene, nicht nur zu dieser Kopfsteuer verpflichtet, sondern auch als solche von der Wirksamkeit der Konstitution des Kaisers Caracalla ausgenommen, die im Jahre 212 n. Chr. allen Bürgern munizipal organisierter Gemeinwesen das römische Bürgerrecht verlieh. Das dankten sie der Politik des Augustus. »So haben die Ägypter, die unter den späteren Ptolemäern immer angesehener und einflußreicher geworden waren, durch den mißglückten Widerstand gegen Oktavian einen tiefen Sturz getan. Sie wurden zurückgeworfen in die niedrige Stellung, die sie unter den ersten Ptolemäern eingenommen hatten. Zwar hatten sie auch damals schon eine kopfsteuerartige Auflage zahlen müssen, aber abgesehen da-

von, daß die von Augustus eingeführte Kopfsteuer (λαογραφία) neu und wahrscheinlich strenger organisiert wurde, waren die Ägypter jetzt als peregrini dedititii als die Pariaklasse gebrandmarkt« (Wilken). Und das erhielt sich die ganze Kaiserzeit hindurch. Die bevorzugten Provinzialen, die Griechen, schlossen sich sozial als Hellenen zusammen, trotzdem die Mischung der ägyptischen Rasse mit den Griechen, die schon in der Ptolemäerzeit eine sehr bedeutende gewesen, unter den Kaisern immer weitere Fortschritte machte. Auch darf nicht vergessen werden, daß die unter Hadrian in die auxilia (und Flotten) eintretenden Graekoägypter bei ihrer Entlassung aus dem Heeresdienste oder schon früher das römische Bürgerrecht erhielten und zugleich in die Bürgerlisten der Neugründung dieses Kaisers in Ägypten (Antinoupolis) eingeschrieben wurden (P. M. Meyer, Das Heerwesen der Ptolemäer und Römer in Ägypten 1900, S. 129), während die reinen Ägypter für den Heeresdienst disqualifiziert waren (Wilcken, a. a. O. 394).

Zwischen den angeführten römisch-ägyptischen Verhältnissen und der von den Engländern teils geschaffenen, teils ausgenützten Sachlage bestehen nun auffallende Parallelen.

Zunächst springt die große Kluft sozialer Art in die Augen, die zwischen Engländern und Indern besteht. Manches ist der Tatsache zuzuschreiben, die immer wiederkehrt, wo die Gewaltunterworfenen selbst eine hohe Kultur zu besitzen glauben, manches aber auch dem Umstande, daß, während der Inder über ein mehr sensitives Temperament verfügt, der Engländer, namentlich der Beamte, eine gewisse Reserve an den Tag legt, die zwar Gutes will, Gerechtigkeit gewährt, aber auch nichts mehr (Report, a. a. O. 275). Wenn aber selbst der Montagu-Chelmsford-Report es für angezeigt hält, den englischen Landsleuten in Indien den Rat zu erteilen, »to treat with all possible consideration those whom he has hitherto ruled and whom he is now admitting to a share in the task of ruling«, so ist damit immerhin zugegeben, daß der englische Beamte es an dieser »all possible consideration« bisher hat fehlen lassen. Dazu kommt noch eins, das nicht etwa nur ein Imponderabile, sondern im Gesetzblatt für Indien verewigt ist und gleichsam die soziale Kluft zwischen Engländ-

dern und Indern von Generation zu Generation trägt: die Disqualifikation eines Eingeborenen als Richter über Engländer in Indien zu Gericht zu sitzen. Bis zum Jahre 1872 konnte ein Engländer, von Bagatellsachen abgesehen, nur von einem der höchsten Gerichte, in denen ausschließlich englische Richter saßen, abgeurteilt werden. Das Resultat war, daß eigentlich immer eine latente Rechtsverweigerung vorlag. Denn Ankläger und Zeugen mochten lieber die Sache auf sich beruhen lassen, denn eine Reise von vielen hundert Meilen zum Gerichtshof unternehmen. Im Jahre 1872 wurde die neue Strafprozeßordnung für Indien erlassen. Sie rückte den Richter dem eingeborenen Provinzialkläger näher, wenn es sich um Vergehen handelte, welche mit einer Höchststrafe von 3 Monaten Freiheitsentziehung oder mit Geldbuße bis zu 1000 Rupien geahndet wurden, oder um Verbrechen, welche mit einer Höchststrafe von 1 Jahr Gefängnis und entsprechender Geldstrafe bedroht waren. Aber auch der dem Provinzialkläger näher gerückte Richter mußte ein Engländer und durfte kein Eingeborener sein. So blieb es bis um das Jahr 1883. Inzwischen waren manche Eingeborenen zum Range eines Provinzialrichters (Distriktsrichter oder sessions judge) erhoben und doch bestand noch immer die alte Disqualifikation des Eingeborenen für das Richteramt über Engländer. Da gab die Regierung Indiens die Absicht bekannt, »die Frage des Richteramtes über europäische Briten in einer solchen Art zu lösen, daß aus dem Gesetze ein für allemal jede richterliche Disqualifikation, welche auf Rassenunterschieden beruhte, entfernt werden solle«. Sofort erhob sich ein Entrüstungssturm in der anglo-indischen Gesellschaft, der an Revolution nahe kam. Die eingeschüchterte Regierung zog ihr Vorhaben zurück und brachte nur einen Gesetzentwurf ein, der 1884 schließlich Recht wurde, in der Hauptsache aber die Disqualifikation bestehen ließ. Der Engländer, der vor einem Eingeborenen als Richter sich zu verantworten hatte, sollte die Wahl haben, dies zu tun, oder zu verlangen, daß eine Jury, zur Hälfte aus Engländern oder Amerikanern bestehend, mitzugezogen würde. Falls eine solche Geschworenenbank sich nicht bilden lasse, habe sich der Nachbargerichtshof mit der Sache zu befassen.

Zu dieser sozialen Kluft, die zwischen Engländern und Indern besteht, kommen die Rassen- und religiösen Gegensätze unter den Beherrschten selbst hinzu, die teils seit jeher bestehen, teils von den Engländern künstlich geschaffen, auf jeden Fall aber von ihnen genutzt werden. Und sie werden zur Erhaltung der britischen Herrschaft ausgenutzt. Das bekennt der amtliche Montagu-Chelmsford-Report mit dürren Worten (p. 187): »The British Government is often accused of dividing men in order to govern them. But if it unnecessarily divides them at the very moment when it professes to start them on the road to governing themselves, it will find it difficult to meet the charge of being hypocritical or short sighted.« Also die Tatsache des »divide et impera« wird nicht bestritten, nur ihre überflüssige Verwendung wird bemängelt.

Die Aufteilung der Bevölkerung in unzählige verschiedene soziale Gruppen fordert auch gewissermaßen dazu auf. Die Inder sind keine Nation, und wenn sie sich vielleicht heute als solche zu fühlen beginnen, so geschieht dies, weil sie sich schließlich in der gemeinsamen Bedrückung durch den Gewalthaber eins wissen.

Die Völkerschaften Indiens sprechen 147 verschiedene Mundarten (Chailley, a. a. O. 45). Nun wäre es verkehrt, anzunehmen, daß jeder dieser Mundarten eine besondere Rasse oder nur Nationalität entspräche. Immerhin bietet die folgende Aufstellung nach dem Zensus von 1911 nur ein sehr vereinfachtes und unvollkommenes Abbild der sozialen Zerrissenheit des Landes, denn sie geht von den religiösen Verschiedenheiten aus und berücksichtigt nicht die Zersplitterung der Bevölkerung durch das Kastenwesen. Es waren

	nach dem Zensus von 1901 (Strachey p. 314)	nach dem Zensus von 1911 (Whitacker 1918, p. 501)
Hindus	207146100	217586892
Muslims . . .	62458000	66647299
Buddhisten . .	9477000	10721453
Sikhs	2195000	3014466
Jains	1334000	1248182
Christen . . .	2923000	3876203
Animisten . . .	8711000	10295168.

Von der gesamten Bevölkerung, die der Zensus für 1911 auf 315 Mill. veranschlagt, sind die beiden wichtigsten Gruppen die Hindus, die etwa 69% der Bevölkerung, und die Muslims, die rd. 21% der Bevölkerung darstellen.

Auffallend ist die Ähnlichkeit des Verhältnisses, in welchem die englischen Herrscher zu ihren Gewaltunterworfenen stehen, zu den Beziehungen der Römer gegenüber Griechen und Ägyptern. Denn was die Gräkoägypter für Ägypten, das sind die Muslims für Indien. Wie die Griechen, trotzdem die Mischung mit den Ägyptern immer mehr fortschritt, als die von der Regierung bevorzugten Provinzialen galten, so die Muslims in Indien, die von derselben Rasse wie die Hindus, mit diesen sogar zuweilen im Kastenwesen vereint sind. Auch darin stimmen die Muslims mit den alten Gräkoägyptern überein, daß sie, wie diese, die vormals herrschende Sozialschicht darstellen. Und ebenso wie die Römer die Gräkoägypter zur Förderung des divide et impera bevorzugten, so tun dies die Engländer im Verhältnis zu den Muslims. Das Merkwürdigste aber ist, daß beinahe dieselben Mittel der Bevorzugung verwendet werden. Wie die Gräkoägypter allein, außer den Römern, zur Füllung der Auxilien, später der Legionen Roms, die in Ägypten standen, zugelassen wurden, so sind in der indischen Armee Englands vorwiegend Muslims. Die Armee, die England in Indien in Friedenszeiten unterhielt, betrug (Whitacker, p. 517) an eigentlich britischen Truppen 76000 Mann und an indischen Truppen 160000, wovon der größere Teil aus Muslims bestand.

Aber auch die Bevorzugung in der Kommunal- und Provinzialverwaltung ist ähnlich eingerichtet wie die korrespondierenden Verhältnisse im römischen Ägypten. Hier förderte man das griechische Element namentlich in den Städten und stadtähnlichen Organisationen, den Metropolen. In Indien schützt man, wie zuletzt noch 1909, das muslimische Element vor der Majorisierung durch die Hindus bei Wahlen, indem man ihm, und nur ihm die Wahlkörper für die Provinzialräte auf konfessionell-kommunaler Grundlage einrichtet. Gegen diese Sonderstellung der Muslims richten sich jene von uns oben (S. 254) angeführten Worte des Montagu-Chelmsford-Report, welche vor dem überflüssigen »divide et impera« warnen.

Und trotz alledem! Diese Politik, die die Gegensätze unter den Sozialgruppen für ihre Zwecke nützt, hat ein großes Fiasko während des Weltkrieges erlebt. Auch die loyalen Muslims haben ihren Weg zur indischen Nationalpartei gefunden, und die socii malorum haben sich im gemeinsamen Widerstand gegen den Gewalthaber gefunden. Seit dem Kongreß von Lucknow (Weihnachten 1916) besteht eine Art gemeinsamen Aktionsprogramms, welches, wie der Montagu-Chelmsford-Report (p. 24) sagt, der Beginn eines gemeinsamen Vorgehens zwischen Hindus und Muslims ist, die jeder »wohlmeinende Freund Indiens mit dem Wunsche für ferneres Wachstum begrüßt« (which every well-wisher of India hopes will grow).

IV. Die Beamtenschaft.

Man hört oft, besonders von englischer Seite, mit Stolz die Tatsache verkünden, daß Indien, ein Land von mehr als 315 Mill. Einwohnern, von 1000—1400 Engländern, d. i. Beamten rein englischer Abkunft, regiert werde. Mit gleichem Rechte hätten sich die Römer rühmen dürfen, mit einem Dutzend römischer Beamten in leitender Stellung ausgekommen zu sein, um eine Bevölkerung von 8 Mill. zu leiten. Wenn man nämlich den Präfekten, den Statthalter Ägyptens, die drei Epistrategen für die drei Landesteile, dann etwa noch den obersten Finanzbeamten des ganzen Landes, den Dioikotes, Vorsteher der Finanzverwaltung, den Idiologus, Versteher des kaiserlichen Patrimoniums, den Juridicus, der den Präfekten bei der Rechtsprechung unterstützte, und noch einige kaiserliche Prokuratoren dazu rechnet, so waren es an die zwölf römischen Ritter, in deren Händen sich die ganze Regierung des Landes Ägyptens befand. Wird man deshalb etwa die Behauptung wagen, daß Ägypten nicht bureaukratisch geleitet worden ist? Ebenso Britisch-Indien. Aber die Methode ist eine verschiedene. Rom übernahm von den Ptolemäern eine allumfassende Staatsbureaukratie, um sie, mit Ausnahme der leitenden Stellungen, die den Römern vorbehalten blieben, durch ein System von Liturgien allmählich zu ersetzen. England übernahm von den islamischen Herrschern ein System von Amtslehen und Liturgien, um sie durch ein Staatsbeamten-

tum zu ersetzen, das ausschließlich von Indien bezahlt wird, und zwar hauptsächlich aus dem wichtigsten Einnahmeposten des indischen Budgets, der Grundsteuer, d. i. der Bodenrente, welche der englische Staat als Nachfolger der islamischen Herrscher, dem das ganze Land als Bodeneigentum gehörte, einzieht. Die Grundsteuer betrug (Whitacker, a. a. O. 515) im Jahre 1916/17 im Nettoertrage 21¼ Mill., die Ausgaben für den Staatsdienst etwa 27 Mill. £. Schon dies gibt einen Fingerzeig, und wird noch im folgenden näher dargetan, daß der Unterschied zwischen der römischen und der englischen Methode nicht so groß ist, wie er wegen der Verwendung des Liturgiensystems durch die Römer angenommen werden könnte. Sehen wir näher zu.

Der Staatsoikos des Fürsten, den die Ptolemäer aus dem Lande Ägypten gemacht hatten, erforderte ein großes Personal von Staatsbeamten, ergänzt durch ein Heer von Staatspächtern. Die Römer hatten schon frühzeitig, wie wir oben (S. 38) gesehen, die Staatspacht durch die eigene Staatsregie bei der Steuererhebung zu ersetzen gesucht. In den übrigen Provinzen war dies verhältnismäßig nicht schwer geworden, weil der ganze städtische Apparat für diese Zwecke zur Verfügung stand. Aber in Ägypten gab es keine Städte. Statt dessen mußten Liturgien geschaffen werden. Dadurch sollte ein Äquivalent für die Übertragung der Steuererhebung auf die Kommunen geschaffen werden. Man brauchte eine Ergänzung jener Haftbarkeit, der die Regiebeamten an sich schon unterlagen.

Durch die Liturgisierung erreichte man den doppelten Vorteil, daß man infolge des Zwanges immer genug Wohlhabende (sog. εὔποροι) für die Besetzung der Amtsstellen fand und außerdem die Bürgschaft für die pünktliche Erfüllung der Dienstpflicht die Angesehensten der Metropolen (die Archonten, s. oben S. 244) und des Dorfes mithaftbar machen konnte. So hingen die Einführung der Liturgien und der Staatsregie, statt der Pacht, in der Steuerverwaltung aufs engste miteinander zusammen. Im Mittelpunkt der Steuererhebung steht der wichtigste Verwaltungsbeamte des Gaues, der Strateg, und ihn unterstützen hierbei eine Reihe liturgischer Ämter der Metropolen und der Dörfer. Auch als seit dem

4. Jahrhundert die Munizipalisierung der Metropolen nach römischem Muster einsetzte, änderte sich an dem bisherigen System nicht viel. Nur der Strateg wurde jetzt durch den von der Metropolenkurie vorgeschlagenen Exactor ersetzt, und der Hauptbeamte für die Steuer- und Vermögensverwaltung des zur Polis (oder zum römischen Munizipium) gewordenen Gaues wurde jetzt der städtische Curator (Legistos). Die Steuerschraube, namentlich für die Rom so wichtige, in Naturalleistungen bestehende Grundsteuer, blieb nach wie vor die alte: eigene Regiebeamten des Staates, unterstützt von einer Menge liturgischer Ämter.

Als die Engländer die Erbschaft des islamischen Staates in Indien antraten, hätten sie sowohl ein System von Staatspachten als auch von liturgischen Ämtern in Dorf und Distrikt (Gau) übernehmen müssen. Zu dem System der Staatspacht hatten sie kein Vertrauen, denn sie selbst wußten wegen der Mittel, die sie einst im islamischen Staate verwendet hatten, wie bestechlich und korrupt diese Staatspächter gewesen. Man mußte also, da es in Indien keine Städte gab und man als moderner Staat nicht gut zu dem römisch-islamischen Mittel der Liturgie greifen konnte, eigene englische Staatsbeamte für die Steuererhebung und Verwaltung einführen. Lord Cornwallis (1786—1793: zur Zeit seiner ersten Statthalterperiode) tat dies auch sehr zum Leidwesen der eingeborenen Bevölkerung, die an ihren Traditionen festhielt und nicht einsah, weshalb man sich, ohne zureichenden Ersatz, der Erfahrung eingeborener Beamten begeben sollte. Cornwallis führte also die Praxis, die dann später zum Gesetz erhoben wurde (33 Geo. III, c. 52, s. 57), ein, daß die wichtigeren Stellen der indischen Verwaltung Engländern vorbehalten waren. Bis zum Jahre 1830 blieb es bei diesem gesetzlich festgelegten Verwaltungsprinzip. Der in der Hauptsache Engländern vorbehaltene Verwaltungsdienst hieß Convenanted Civil Service. Die Beamten mußten nämlich bei ihrer Anstellung, die in London erfolgte, sich vertragsmäßig (durch covenant) binden, keinen Handel auf eigene Rechnung zu treiben, keine Geschenke von den Gewaltunterworfenen entgegenzunehmen u. a. m.

Im Jahre 1830 eröffnete der damalige Generalgouverneur von Indien, Lord William Bentinck — ein weitschauender

Mann, der ein fühlendes Herz für die Beschwerden der Gewaltunterworfenen hatte —, jedoch auch nur auf dem Wege der Verwaltungspraxis, den Eingeborenen eine beschränkte Anzahl von richterlichen und verwaltenden Ämtern und legte so den Grund zu dem, was man später den sog. indischen Provinzialdienst nannte. Ein mutterländisches Gesetz, die sog. Charter Act von 1833, verallgemeinerte die Bentincksche Praxis zu dem Satz, daß kein Eingeborener von Indien aus Gründen der Religion, Rassenzugehörigkeit, Abstammung oder Farbe für den Verwaltungsdienst in Indien unfähig sein sollte. Trotzdem blieb es bei der prinzipiellen Zurücksetzung der Eingeborenen. Im Jahre 1853 wurde aber der sog. Convenanted Service dem freien Wettbewerb geöffnet, ein englisches Prüfungswesen für Indiens Verwaltung eingeführt und die alte »Besetzung auf Empfehlung« abgeschafft. Eine feierliche Proklamation der Königin Viktoria von 1858, gleich nach dem Sepoy-Aufstand erlassen, wiederholte in feierlicher Weise das 1833 gegebene Versprechen, die Ämterbesetzung in Indien von Rassen- und Glaubensfragen unabhängig zu gestalten. Aber das alles blieb toter Buchstabe. Denn im Jahre 1870 mußte ein neues Gesetz des Londoner Parlaments ergehen, welches der Regierung in Indien die Vollmacht gab, Normen aufzustellen, durch welche neben den von London aus ernannten Verwaltungsbeamten solche in Indien ernannte Eingeborene gesetzt werden durften. Die Regierung in Indien war schwerhörig. Wie immer, wenn es sich darum handelt, Eingeborene zu gleichberechtigten Gliedern des indischen Staatsdienstes zu machen! Neun Jahre gingen ins Land, ehe sich die Regierung Indiens, d. i. der Vizekönig und sein Beirat, entschloß, von der ihnen durch das Gesetz von 1870 erteilten Vollmacht Gebrauch zu machen. Nach diesen neuen Verwaltungsmaximen sollten die Amtsstellen der einzelnen Provinzen zu 20% aller sonst von London aus besetzten Stellen an Eingeborene verliehen werden, und zwar durch die Chefs der Provinzialregierung, also in Indien selbst. Dieser Vorbehalt zugunsten der Eingeborenen sollte bei Stellen mit einem Monatsgehalt von 100 Rupien und darüber nur mit Zustimmung des Vizekönigs durchbrochen werden dürfen, d. h. grundsätzlich keinem Engländer die dem Eingeborenen vorbehaltene Stelle gegeben werden.

Der dadurch geschaffene sog. »gesetzliche Staatsdienst« vermochte nicht in genügendem Maße eingeborene Kandidaten für die Stellen anzuziehen. Bis zum Jahre 1886 waren kaum 60 Stellen auf diese Art besetzt. Den Eingeborenen war das Gebotene zu gering, um sich darum zu bemühen. Eine Untersuchungskommission, die unter dem Vorsitz des ehemaligen Gouverneurs des Punjab, Sir Ch. Aitchinson, im Jahre 1886 zusammentrat, schlug eine neue Gliederung des gesamten indischen Verwaltungsdienstes vor, die dann auch durchgeführt und bis heute maßgebend geblieben ist.

Darnach zerfällt der indische Staatsdienst in folgende drei Gruppen:

Da ist zunächst der sog. Indian Civil Service zu nennen. Es ist der alte Convenanted Service unter einem anderen Namen, der von England aus in der Hauptsache mit Engländern besetzt wird. Alle Beamten vom Distriktsbeamten aufwärts (über diesen weiter unten) gehören ihm an. Eine Besetzung dieser Stellen durch Eingeborene ist nicht unzulässig, sie muß aber in London auf Grund der besonderen Staatsprüfung für Indien erfolgen.

Unter diesem Indian Civil Service steht der sog. Provinzialdienst. Ihm gehören alle Amtsstellen an, welche unterhalb des Ranges eines Distriktsbeamten fallen. Er wird durch das Haupt der Provinzialverwaltung nach Verwaltungsmaximen besetzt, die vom Vizekönig genehmigt werden sollen. Die hierher fallenden Amtsstellen müßten in der Hauptsache mit Eingeborenen besetzt werden.

Zu unterst der sog. Subordinate Service, der die niederen Verwaltungsstellen umfaßt und dessen Reihen nur von Indern gefüllt werden. Eine amtliche Statistik von 1903/04 (zit. von Chailley, p. 543 ff.) ergab, daß während dieser niedere Staatsdienst und der Provinzialdienst mit seinen 3 Mill. Amtsträgern fast nur von Indern besetzt wird, sich in der mittleren Kategorie (Provinzialdienst) doch noch genug Engländer befinden, die auf Stellen mit monatlich 1000 Rupien und darüber gewissermaßen ein Monopol haben. Im höheren Staatsdienst, der dem alten Convenanted Civil Service entspricht, gab es noch 1909 etwa 12—1400 Engländer von Geburt, und der Montagu-Chelmsford-Report von 1918 schlägt als eine erst zu er-

strebende Tatsache vor, daß alles in allem wenigstens 33% der höheren Amtsstellen in Indien selbst, ohne Mitwirkung der Londoner Staatsprüfungskommission, besetzt werden sollen, während eine Kommission, die kurz vorher über den Gegenstand beraten, nur 25% in Vorschlag brachte (Report, a. a. O., p. 253).

England hat, wie wir wissen (s. oben S. 59ff; 223ff.), in Indien einen Staatsoikos eingeführt oder, besser gesagt, den islamischen Fürstenoikos im patriarchalen Sinne einer Villifikationsverfassung ausgebaut. Diese Fürsorge für die Wohlfahrt der Bevölkerung, namentlich für den Kleinbauer, hat ähnlich wie im Ägypten der Ptolemäer- und Römerzeit, zu einem großen Katasterwerk geführt. Man will den Kleinbauer, und Indien ist vorwiegend ein Land der Kleinbauern, fördern, aber man will auch an der Verwaltung des Landes, die ja doch nur im »Interesse des Landes« geführt wird, nichts aus eigener Tasche zusetzen. Die alte islamische Bodenrente des Staates ist als Grundsteuer erhalten. Bei dem Ryotwari-System (s. oben S. 60) ist der Staat der Verpächter, nicht auf ewige Zeiten, wie bei dem Zamindari-System, aber gegen eine für eine Reihe von Jahren festgelegte Rente. Rechte und Pflichten sind für den Pächter von vornherein festgelegt, und diese Villifikationsverfassung bedingt, daß der Staat als der große Grundherr ein Grund- und Bodenkataster nicht nur für Steuerzwecke, sondern gerade zur Feststellung der Rechte und Pflichten dieses gewöhnlich für 30 Jahre sichergestellten Zeitpächters anlegt. Im Mittelpunkte dieses Staatsoikos, dieser großen Gutshofverfassung steht, vergleichbar dem römisch-ägyptischen Strategos, der sog. District officer, der sowohl der oberste Steuereinnehmer des Distrikts ist, als auch der Polizei- und Zivilrichter in Streitigkeiten, die die Rechte und Pflichten des Zeitpächters betreffen.

Dieser allmächtige Verwaltungsbeamte, gewöhnlich Engländer von Geburt, steht einem der 48 Distrikte vor, in die alle Provinzen Indiens zerfallen. Hat er auch eine Menge von Verwaltungsaufgaben zu erledigen: Polizei, Gefängniswesen, Unterricht, Beaufsichtigung der Munizipalitäten, Wegebau, Gesundheitspflege u. a. m., so ist seine wichtigste Tätigkeit doch die Verbindung mit dem Katasterwerk und dem Staats-

oikos. Wo, wie in Bengal, die Erbpacht vorherrscht und das Katasterwerk nicht von so großer Bedeutung ist wie in den Provinzen mit Zeitpacht, da ist er auch nicht so allmächtig, wie gerade in diesen letzteren, den Provinzen des sog. Ryotwari-Systems. Er vereinigt richterliche und Verwaltungstätigkeit in seiner Person, was den patriarchalischen Charakter des Regierungssystems, dessen typischer Vertreter er ist, besonders verstärkt. Und dieses Regierungssystem ist der ausgesprochene Staatsoikos, die Fürsorge für Gutsuntertanen, wie sie römische Herrschaft in Ägypten und das byzantinische Reich kennt. Wie minutiös hierbei die Verwaltung in das Leben des Ackerbauers eingreift, zeigt z. B. die Verwaltung des Punjab, der eigentlich zu den Zamindariprovinzen gerechnet, aber seit 1900 in landesväterlicher Weise besonders fürsorglich verwaltet wird. Die Provinz besteht vorwiegend aus erheblichen Kleinbesitzern. Seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts schlichen sich in dieses blühende Gebiet jene Wucherer (banjas) ein, die nicht etwa nach Art der von alters her vorhandenen die treuen Genossen von Leid und Freud des indischen Kleinbauers waren, nur kleine Geldgeschäfte machen wollten, im übrigen eine wichtige Stütze des sonst kreditarmen bäuerlichen Kleinbetriebes waren, sondern jene Kapitalsanlage suchenden Kreise der größeren Städte, welche den Kleinbauern zunächst auswuchern und dann auf Grund der prompt wirkenden englisch-indischen Gesetze auf dem Wege der Zwangsversteigerung enteignen. Dieses Gesetz schreibt u. a. vor, daß kein Nichtackerbauer von einem Ackerbauer Grund und Boden erwerben dürfte. Das Gesetz, das vielleicht eine Notwendigkeit bei dem nun einmal bestehenden Staatsoikos ist, erinnert nur zu sehr an jenes Gesetz des byzantinischen Kaisers Romanus Lakapenos von 922, welches die byzantinischen Freibauern vor dem Auskaufen durch die »Mächtigen« (*δυνατοί*) schützen wollte und dadurch die Gebundenheit der Bauern an ihre Gemeindenachbarn sowie deren Vorkaufsrecht (*προτίμησις*) (Zachariae, Geschichte des griechisch-römischen Privatrechts, 3. Aufl., S. 265) nur verstärkte, ohne sie schließlich davor zu bewahren, daß sie der allmächtigen Grundherrschaft rettungslos verfielen. Und merkwürdig, all der Schutz, der dem indischen Kleinbauer, hier wie in an-

deren Provinzen, namentlich in denen des Ryotwari-Systems zuteil wird, richtet sich nur gegen den indischen Kapitalisten. Daß, wie wir oben feststellten (S. 246), der englisch-indische Exporteur mit Hilfe seiner paikaris, aratdars, gumaschtas den Kleinbauer für sich jahraus, jahrein fronden läßt, das sehen die indischen Verwaltungsbehörden nicht oder wollen es nicht sehen, denn sie können nichts daran ändern. Der englische Industrialismus, dieser Moloch, verlangt seinen Tribut, und eine bloß den Staatsoikos regulierende Gesetzgebung und Verwaltung ist unter den feinmaschigen Netzen des industriellen Kapitalismus zur Machtlosigkeit verurteilt. Ja, sie lädt, ohne es zu wollen, das Odium auf sich, durch die sorgsame Regulierung des wirtschaftlichen Seins eines Ackerbauers diesen für die Ausbeutung durch ein soziales System von Liturgien und Fronden bereitzuhalten, das jene englischen Kapitalisten und Industriellen unter Ausnützung alter Gewohnheiten, die noch aus der Zeit des Islam herstammen, fortführen.

Ist nun nach dem Gesagten der Unterschied der bureaukratischen Methoden der Römer in Ägypten, der Engländer in Indien wirklich so groß, als es das formal-rechtliche Liturgien- und Frondensystem im römischen Ägypten vermuten läßt? Vergegenwärtigen wir uns nur, daß auch die europäische Grundherrschaft, die etwa im 17. Jahrhundert ihre innere Verfassung zum Abschluß brachte, verschieden geartet sein konnte, je nachdem der Grundherr den Bauer vorwiegend als Arbeitskraft in seinem Großbetrieb oder nur als Rentenfonds ausnutzte (Max Weber in Jahrbücher f. Nat.-Ök. und Statistik, 83. Bd. (1904), S. 434).

Rom in Ägypten, England in Indien sind nur die Eigentümer von Staatsoiken, Grundherrn von Grundherrschaften, die ein Reich als Ganzes darstellen. Rom nützte die beherrschten Bauern als Arbeitskraft, England nützt sie heute als Rentenfonds aus. Das machte eben dort die Naturalwirtschaft, hier die Geldwirtschaft. Diese Rentenfonds bringen England die Grundsteuer ein, aus welcher es in der Hauptsache jene Beamten besoldet, die es zu seiner Villifikations(Gutshofs)verfassung braucht. Der Unterschied der Methoden ist einfach der Unterschied der Grundherrschaften der Vergangenheit, die ihre Gutsbauern ausgenützt haben. Das ist alles.

§ 10. Die römischen Föderierten der Grenze: die Vasallenstaaten Englands in Indien.

Literatur: Außer den im Texte besonders angeführten noch Lee-Warner, The Native States of India, 1910. Stracheya.a.O.ch.XXIV; Ilberta.a.O. p. 141—146 und p. 441—463; Chailley a. a. O. bk. II, ch. I; der im vorigen Paragraph angeführte Montagu-Chelmsford-Report p. 238—249. Für die röm.-byzant. Verhältnisse besonders: Mommsen, Das röm. Militärwesen seit Diokletian in Ges. Schriften VI, S. 225 ff. und J. Maspero, Organisation militaire de l'Egypte byzantine, 1912, p. 63 ff. (in Bibliothèque de l'école des hautes études, sc. hist. et phil. t. 201); und etwa noch: Nöldeke, Die Ghassânidischen Fürsten aus dem Hause Gafnas in Abhandlungen der Kgl. Akademie d. W. zu Berlin 1887, philos.-hist. Kl. II, S. 1—63.

»Seit es einen römischen Staat gibt und solange ein solcher bestanden hat, wird der Schutz der Landesgrenzen wesentlich dadurch bewirkt, daß die an das römische Gebiet unmittelbar angrenzenden Staaten zu dem römischen in ein Abhängigkeitsverhältnis treten, welches sie einesteils verpflichtet, gegen ihre Nachbarn mit ihrem eigenen zugleich das römische Gebiet zu verteidigen, anderseits ihnen dabei erforderlichenfalls Schutz und Waffenhilfe in Aussicht stellt. Damit ist nicht ausgeschlossen, daß diese abhängigen Staaten auch bei den von den Römern zu führenden Kriegen durch Zuzug sich beteiligen: wesentlich aber und für diese Untersuchung in Betracht kommend ist die indirekte Waffenhilfe durch den Schutz der Grenzen. In dieser Weise hat die Republik ihre Provinz Afrika durch den König der Numidier, Augustus die Euphratgrenze durch die Könige von Kappadokien und Armenien, Constantin die östlichen Provinzen durch den König der Lazen und die Fürsten der Saracenen geschirmt, wie mannigfaltig die Anwendung ist, im Prinzip und im wesentlichen auch im Ergebnis sind alle diese Ordnungen voneinander nicht verschieden« (Mommsen, Ges. Schriften VI, 225).

Nun wird man, sobald wir den Vergleich dieser römischen Grenzvölker mit den indischen Rajahstaaten[1]), denn um diese handelt es sich hier, wagen, vielleicht mit einem Schein von Recht einwenden können: Haben die indischen Staaten wirklich die Funktion, die Rom seinen Grenzstaaten zugemutet hat? Darauf lautet die Antwort: Heute aller-

[1]) Das j = dsch zu sprechen..

dings nicht mehr, aber früher. Die englische Herrschaft in Indien hat schon längst über sie hinausgegriffen und Englands Grenzen vorangetragen, so daß sie zum großen Teil heute nur Enklaven britischer Herrschaft in Indien sind. Aber was sie waren, konnte man bis vor kurzem an dem Staate Sikkim sehen, der erst seit 1890 Rajahstaat ist, aber auch heute noch an Vasallenstaaten Englands: Belutschistan, Nepal, Bhutan und Afghanistan in ihrem Verhältnis zu England! Wie Rom und Byzanz, zahlt England diesen Grenzstaaten Tribut, trotzdem es wie Rom und Byzanz dieses Grenzstaaten nach außen hin vollständig protegiert und, wie Rom seine Klientelstaaten, völkerrechtlich leitet.

Gegenüber dem Naturforscher befindet sich der Forscher sozialer Erscheinungen bekanntlich deshalb im Nachteil, weil er Erscheinungen gegenübersteht, die im fortwährenden Wandel und Fluß der Zeiten begriffen und daher unwiederholbar sind. Selten kann er mit der dem Naturforscher eigenen Genauigkeit arbeiten, weil ihm eines der wichtigsten Hilfsmittel des Versuches fehlt, ich meine die sog. naturwissenschaftliche Isolierungsmethode, durch welche dem Problem eine Verursachungskette nach der anderen zugeführt werden kann, um die Wirkung jeder derselben am Objekt zu erforschen, zu messen und zu wägen. Wenn es ihm — selten genug — gelingt, wenigstens annähernd auf kleinerem Gebiet ein ähnliches Problem zu finden, wie das Hauptproblem, und wenn er dann wenigstens annähernd in ähnlicher Weise vorgehen darf, wie der Naturforscher mit Hilfe seiner Isolierungsmethode, dann muß er dem Schicksal doppelt dankbar sein. Ein solcher Fall liegt bei der Betrachtung der sog. indischen Rajahstaaten im Verhältnis zu England vor.

Denn was die sog. Symmachoi zur Unterstützung der byzantinischen Machtsphäre in Ägypten (z. B. die Ghassaniden, s. dazu Nöldeke, a. a. O.), das sind die Vasallenstaaten Englands in Indien, die Rajahstaaten oder sog. Native States, die England unter seiner Schutzherrschaft hält.

Das byzantinische Reich pflegte seine Grenzen nicht bloß mit den alten, den limes ergänzenden Kastellen, in denen die Stratiotai, die Regulärtruppen lagen, zu besetzen, ferner nicht bloß Militärkolonien der sog. limitanei zu begründen, sondern

auch Vasallenstaaten als Schutzwall seiner Grenzen anzuziehen. Diese Symmachoi, von denen wir namentlich bei Procop manches lesen, sind nicht etwa die Phoideratoi des byzantinischen Heeres, Barbaren, welche in Tagmata, wie die Regulärtruppen gegliedert und vom byzantinischen Staate wie diese letzteren unterhalten und von Führern befehligt werden, welche der Kaiser ernennt.

Die Symmachoi sind vielmehr Bundesgenossen der *Ῥωμαίων πολιτεία.*

Sie schützen die Grenzen des Reiches auf Grund einer sog. Symmachia, eines Bundesgenossenvertrages. Sie sind nicht bloß verpflichtet, die Grenzen des Reiches auch ihrerseits zu achten, sondern stellen, unterstützt durch Reichssubsidien, Truppenkontingente. Bald kämpfen sie, wie der Ghassanidenfürst, an der Spitze ihrer eigenen Kontingente, bald entsenden sie nur ein Expeditionskorps, das sich nach Vereinigung mit dem byzantinischen Heer nicht unter die Kommandogewalt des byzantinischen Truppenführers stellen muß, wie z. B. die Regimenter der Heruler, welche sich an den Kriegen Justinians beteiligen. In beiden Fällen kämpfen sie unter der Führung eigener Volksgenossen. Die Symmachoi sind in Wirklichkeit nichts anderes als die socii et foederati der vorausgehenden römischen Epoche (Maspero, Organisation Militaire de L'Egypte Byzantine, Paris 1912, p. 45 f.).

Nun, Englands Vasallen in Indien sind ungefähr dasselbe, was die alten römischen foederati oder die Symmachoi des byzantinischen Reiches: Bundesgenossen bei kriegerischen Unternehmungen, früher auch als Pufferstaaten eingerichtet.

Und in der Tat! Wenn man sieht, wie Lord Clive den unabhängigen Staat von Oudh als Pufferstaat einzurichten gedachte, um die von der ostindischen Kompanie gewonnenen Territorien in Bengal gegen die Einfälle der Mahrattas zu sichern, so wird man dabei an den römischen Feldherrn Flamininus erinnert, der Mittel-Griechenland als Pufferstaat gegen Mazedonien einzurichten beabsichtigte oder der römischen Politik, die nach dem Fall des Perseus Mazedonien als Pufferstaat gegen Thrazien abgrenzte. Wer wird ferner nicht an die Belohnung Numidiens durch Beteiligung an erobertem

karthagischen Gebiete erinnert, wenn man der Art gedenkt, wie der Nizam von Heiderabad wegen seiner Hilfe, die er der ostindischen Kompanie gegen den Sultan Tipu leistete, belohnt wurde? Die Engländer rühmen sich nun der Tatsache, daß sie in der Behandlung der indischen Rajahstaaten viel schonender und rücksichtsvoller vorgingen als die Römer im Verhältnis zu ihren Bundesgenossen, daß deshalb die englische Herrschaft in Indien nicht auf so lockerem Flugsand aufgebaut sei, wie die Herrschaft der Römer im Orient in vergangenen Tagen. Ist dieses Selbstlob berechtigt?

I. Wenn wir die geographische Karte Indiens betrachten, so ergibt schon der erste Blick, welch große Bedeutung die Beherrschung der Rajahstaaten für die englische Herrschaft in Indien überhaupt besitzt. Die Unterfarbe, welche die englischen Besitzungen mit unmittelbarer Herrschaft kennzeichnet, schlängelt sich in dünner, mitunter fadenförmiger Bewegung zwischen den vier großen Blöcken, welche die indischen Vasallenstaaten darstellen. Wenn man von den vier Grenzstaaten am Himalaja, nämlich Kaschmir, Nepal, Sikhim und Bhutan, und von dem im Nordwesten gelegenen Belutschistan absieht, die eine gewissermaßen selbständigere Völkerrechtsstellung besitzen, so kommen zunächst die sog. Rajputstaaten in Betracht, welche vom Punjab südlich bis an das Gouvernement von Bombay und vom Flusse Sindh im Westen bis zu den Vereinigten Provinzen Englisch-Indiens im Osten streichen, das ist die sog. Rajputana mit einem Flächenraum von etwa 129000 Quadratmeilen und einer Bevölkerung von 10 Mill. Einwohnern. Südöstlich von den Rajputstaaten liegen die Staaten ihrer Erbfeinde der Malraas, insbesondere Gwalior und Indore. Sie mit anderen bilden zusammen das Vasallat von Zentralindien mit einem Flächenraum von 77395 Quadratmeilen und etwa 8½ Mill. Einwohnern. Jenseits des dünnen Halses, der gewissermaßen die westliche Präsidentschaft von Bombay mit den Zentralprovinzen und mit Bengal verbindet, liegt die Herrschaft des ältesten Verbündeten Englands, des Nizam von Haiderabad, und weiter südlich Mysore, welches 29444 Quadratmeilen und 5½ Mill. Seelen der britischen Herrschaft entzieht. Daran anschließend im Kreise an der südlichen

Küste von Osten nach Westen Arcot, Tanjore, Pudukkottai, Travancore, Kochin und Korg.

Alles in allem handelt es sich um 824283 Quadratmeilen mit einer Bevölkerung von rd. 68¼ Mill., während das eigentlich britische Territorium nur 1097901 Quadratmeilen umfaßt, dafür aber eine beinahe viermal so große Bevölkerung besitzt, nämlich etwa 232 Mill. Einwohner. Die Lagerung der Vasallenstaaten in Indien zeigt noch deutlich die Spuren der englischen Ausbreitungspolitik und der Politik, die man im Verhältnisse zu den eingeborenen Staaten beobachtete. Ursprünglich wollte die ostindische Kompanie, deren Herrschaft bis 1858 dauerte, um ihren Besitz nur eine Ringmauer von Staaten schaffen, welche nach dem Prinzip der Nichtintervention behandelt werden sollten. Man wollte sich nur die unangenehmen Stämme vom Halse schaffen, dabei aber wenig Ausgaben für Militärzwecke machen, um nur die Dividenden der Kompanie nicht zu verringern. Welcher Art die Herrschaft der eingeborenen Staaten war, ob sie sich gegenseitig zerfleischten und tot machten, das war der ostindischen Kompanie bzw. dem von England eingesetzten Gouverneur in Indien damals gleichgültig. So blieb es auch in der zweiten Hälfte dieser Periode, etwa von 1814 bis zum Sepoy-Aufstande von 1857, wenngleich man in dieser Zeit das Prinzip der Nichtintervention dann fallen ließ, wenn die eingeborenen Staaten es gar zu bunt trieben. Dann wurde nach der römischen Maxime gehandelt, wie sie uns Sueton in seinem Augustus überliefert: »urbium quasdam foederatas sed ad exitium licentia praecipites, libertate privavit«. Man steckte den unangenehmen Nachbarn einfach ein. Diese Politik, die im großen ganzen das völkerrechtliche Verhältnis zwischen England und den eingeborenen Staaten auf die scharfe Schneide des Krieges oder Friedens, der Selbständigkeit oder Inkorporation der Rajahstaaten stellte, erwies sich, wie der indische Aufstand von 1857 zeigte, als unwirksam. Man durfte es nicht so weit kommen lassen, man übte das System der Prävention und aus der völkerrechtlichen Allianz, aus der Allianz auf Gleichordnung, wurde eine Allianz auf Unterordnung. Man unternahm es, die eingeborenen Staaten zu lenken und zu leiten, man setzte in jeden derselben, wenn er genügend groß war, einen

britischen Agenten oder gruppierte mehrere kleinere um eine britische Agentur. Diese Agenten traten und treten überall dann in Erscheinung, wenn die heimische Regierung unzulänglich wird. Sie ermahnen, verwarnen und, wenn's nottut, bestrafen widerspenstige Eingeborene, ja selbst die Fürsten. Bei der Auslegung der älteren und neueren Verträge ist nicht mehr das Völkerrecht maßgebend, sondern bureaukratische Tradition und Verwaltungsroutine sowie das Gewohnheitsrecht. So verschiebt sich allmählich die Rechtsgrundlage: aus einer Rechtsordnung, die auf Völkerrecht aufgebaut ist, aus einer Rechtsordnung auf Gleichordnung, wird eine innerstaatliche Rechtsordnung, eine Rechtsordnung auf Unterordnung, welche das Verhältnis zwischen England und den Rajahstaaten bestimmt. Diese Rechtsgrundlage soll nun einer näheren Erörterung unterzogen werden.

II. Die Rechtsverhältnisse zwischen England und den indischen Staaten werden in der Hauptsache durch drei Arten von Rechtsfällen bestimmt. An der Spitze derselben stehen die sog. Verträge. Sie zerfallen in förmliche Verträge, ergänzende Abmachungen und sog. Sanads.

Die politischen Verträge sind althergebrachte Formen der Verbindung, meist aber Kinder des Augenblicks. Eine Gesamtkodifikation aller Verträge, die England mit einem Einzelstaat abgeschlossen hat, findet gewöhnlich nicht statt. Prinzipienfragen werden in ihnen nicht gelöst, um so mehr aber Detailfragen, welche künftige Veränderung nicht ausschließen, wenn sich die Verhältnisse ändern. Gewöhnlich macht sich der Herrscher, der Maharaja , für sich und seinen Nachfolger verbindlich, dieses oder jenes zu tun oder zu unterlassen. Für die Auslegung des Vertrages, der in englischer und in der einheimischen Sprache ausgefertigt wird, ist nur die englische Version maßgebend. Wenn man bedenkt, welch große Anforderungen an das juristische Denken die Erfassung eines englischen juristischen Ausdrucks selbst dem Europäer macht, so wird man klar einsehen, daß durch jene maßgebende Bedeutung der englischen Version ein großes Machtmittel in die Hände der englischen Regierung gelegt ist, und wie leicht es dieser gemacht ist, durch Interpretationskünsteleien eine

Grenzverschiebung in den beiderseitigen Machtbefugnissen herbeizuführen. Die Verträge werden in dreifacher Ausfertigung auf Pergament abgefaßt: ein Exemplar erhält das englische Lokalgouvernement, ein anderes wird im Staatsarchiv des Vizekönigs niedergelegt, ein drittes erhält der Maharaja.

Die weniger förmlichen Abmachungen erfolgen einfach im Briefstil und binden den Chef des Rajastaates nur persönlich, nicht für seine Nachkommenschaft. Der Brief, der gewöhnlich vom Lokalgouverneur oder vom Vizekönig an den Maharaja gerichtet wird, faßt die mündlichen Abmachungen mit ihm schriftlich zusammen.

Eine besonders feierliche Form der Aufnahme in die englische Gnade und Huld ist der sog. Sanad der Adoption. Er erteilt dem Maharaja das Recht, sich seinen Nachfolger zu wählen, »solange als Euer Haus der englischen Krone gegenüber loyal und treu zu den Bedingungen der Verträge, Vergabungen oder Abmachungen steht, welche die Pflichten der britischen Regierung gegenüber regeln«. Das besondere Vorrecht, das ein solcher Sanad überträgt, liegt darin, daß die Regierung sich in die Thronfolge des Rajahstaates nicht einmengt. Sie hat es also gewöhnlich, dies Recht (ebenso wie Rom-Byzanz unter gleichen Verhältnissen; s. Noeldeke, a. a. O., S. 20). Außer diesen Verträgen als Quelle der Rechtsbeziehungen zwischen England und seinen indischen Vasallenstaaten kommt namentlich die bureaukratische Verwaltungsroutine und das Gewohnheitsrecht in Betracht. Die bureaukratische Verwaltungsroutine wird getragen durch die königliche Prärogative, der sog. Staatshoheitsakte: was der englische König durch seinen Generalgouverneur oder durch die Lokalgouverneure im Verhältnis zu den Rajahstaaten verfügt, darf von einem britischen Gericht als sog. Act of State, als Staatshoheitsakt nicht nachgeprüft werden. Dadurch wird mitunter über das gröbste Unrecht der Mantel der Unanfechtbarkeit gehüllt, der in seinen Rechten verletzte Eingeborene eines Rajahstaates, aber auch der Maharaja kann vor dem britischen Richter kein Gehör finden. Natürlich läßt es die Regierung niemals soweit kommen, wenn es sich um den Maharaja handelt: mit ihm gut zu leben, ist ein oberstes Prinzip der englisch-indischen Verwaltungsroutine. Hat man ihn nur

auf seiner Seite, dann kann man sicher darauf rechnen, daß er der absolute Herrscher in seinem Lande und gewöhnlich auch der oberste Richter, ein Auge zudrückt, wenn einem seiner Eingeborenen von seiten der britischen Regierung Unrecht geschieht. Überhaupt ist die Allmacht der britischen Verwaltungsroutine in den Rajahstaaten bedingt durch das absolute Herrschertum des Maharaja. Beide arbeiten einander in die Hände. Die Eingeborenen lassen sich auf diese Weise viel besser regieren als die störrischen Untertanen von Englisch-Indien, welche der unmittelbaren britischen Herrschaft unterworfen sind. Denn diese haben einen großen Hang nach Selbstverwaltung, Freiheitsrechten und anderen Kulturgütern, mit denen sie übrigens eine umfassende Universitätsbildung recht bald vertraut macht. Die Eingeborenen der Rajahstaaten können aber patriarchalisch regiert werden, und zwar in aller Ruhe, wenn man nur den Maharaja sich gefügig gemacht hat. Dieser leiht britischer Verwaltungsroutine gewöhnlich williges Ohr. Daher kennen wir auch den Grund, der sonst unverständlich wäre, weshalb Rajahstaatswesen von der britischen Regierung künstlich erhalten werden, trotzdem sie keine innere Existenzberechtigung mehr haben. Es ist nicht etwa, wie ein naiver Betrachter der Engländer glauben möchte, die Vorliebe für Selbstverwaltung, die das Privileg des Briten ist, sondern der eben angeführte Grund, welcher die Briten veranlaßt, faule und ungesunde Verhältnisse in einzelnen Rajahstaaten aufrechtzuerhalten. Es gibt etwa 680 derselben, ihre Größe schwankt zwischen solchen, welche etwa an Umfang der Halbinsel Italien gleichkommen und anderen, welche so klein sind wie Lübeck oder Hamburg. Nun kommt es gerade in diesen kleineren nicht selten vor, daß sie, namentlich durch Erbteilung und innere Zerwürfnisse, in eine Reihe von Atomstaaten zerfallen. Statt nun diese regierungs- und staatsunfähigen Herrschaften der britischen direkten Herrschaft einzuverleiben, werden sog. Thanakreise gebildet. Sie setzen sich aus mehreren solcher Atomstaaten zusammen, die alle um einen sog. Thanadar gruppiert werden. Der Thanadar ist mit obersten Verwaltungs- und richterlichen Befugnissen ausgestattet. Die Häupter all dieser Atomstaaten treiben das für sie wichtigste: die Schatzung und Besteuerung ihrer Unter-

tanen, jeder nach seiner Weise. Darum kümmert sich die britische Regierung nicht. Ob sie von ihren Staatshäuptern noch so sehr ausgebeutet und ungerecht behandelt werden, das ist der britischen Regierung ganz gleichgültig, nur die Verwaltungsjurisdiktion und die Rechtspflege des eingeborenen Thanadar wird von dem britischen Agenten kontrolliert. Niemals mengen sich aber die britischen Gerichte in diese Angelegenheiten, niemals prüfen sie die Entscheidungen des Thanadar oder des diesen kontrollierenden britischen Agenten nach.

Die dritte Quelle des Rechts im Verhältnis von England zu den eingeborenen Staaten ist das Gewohnheitsrecht, das gewissermaßen zur Auslegung der geschriebenen Verträge dient. Wie sehr hier die ursprünglich völkerrechtliche Grundlage des Rechtsverhältnisses verschoben ist, mag man daraus entnehmen, daß der zwischen England mit einem Rajahstaat abgeschlossene Vertrag als Präzedenzfall und Quelle der Auslegung auch für andere Rajahstaaten herangezogen werden kann und herangezogen wird, während im Völkerrecht der Grundsatz der Staatsindividualitäten solches verbieten würde. Es gibt sogar Rajahstaaten, die überhaupt mit England keinen Vertrag abgeschlossen und deren Rechtsverhältnis also zum britischen Suzerän nur durch Gewohnheitsrecht, d. h. durch aus Verträgen mit anderen Rajahstaaten abgezogene Rechtsregeln geordnet wird. So ist z. B. der Maharaja von Pudukkottai, der über einen Flächenraum von 1101 Quadratmeilen herrscht, durch Adoptionssanad in die englische Huld aufgenommen, und zwar verhältnismäßig früh zu Anfang des 19. Jahrhunderts. Aber die Verträge mit ihm datieren erst aus der Zeit nach 1862. Der Herrscher des Staates Savanur in der Bombaypräsidentschaft hatte bis 1866 nicht einmal einen Sanad erhalten und dann wurde er ihm erst ausgestellt, nachdem die Gerichte des britischen Reiches auf Grundlage des Gewohnheitsrechtes und der »Analogie« ihm die Eigenschaften eines Verbündeten des britischen Reiches (Jagir) zuerkannt hatten.

Mitunter sind Verträge, die mit dem einen oder anderen Rajahstaat geschlossen sind, maßgebend für einen ganzen Komplex von Rechtsbeziehungen zwischen England und allen Rajah-

staaten. So spielen z. B. die Verträge mit dem Staate Gwalior die Rolle als wichtige Erkenntnisquelle für die militärischen Pflichtverhältnisse der Rajahstaaten gegenüber England. Der Vertrag, den Lord Ellenborough am 13. Januar 1844 mit dem Herrscher von Gwalior (Maharaja Jayaji Rao Sindhia) abschloß, lautet im Art. 6: »Da die britische Regierung durch Vertrag gebunden ist, die Person seiner Hoheit des Maharaja, seiner Erben und Nachfolger ebenso zu schützen wie seine Besitzungen vor feindlichem Einfall zu bewahren und innere Unruhen zu unterdrücken, da ferner die von Seiner Hoheit bisher erhaltene Armee in ihrem Umfang von unnötiger Größe ist, indem sie die Regierung Seiner Hoheit, aber auch die Nachbarstaaten beunruhigt, so wird abgemacht, daß das militärische Kontingent Seiner Hoheit nur betragen soll, was folgt. . . . . .« Damit sind für die übrigen Staaten folgende Grundsätze aufgestellt:

1. Die britische Regierung hat die Pflicht, die eingeborenen Staaten vor auswärtiger Invasion und vor inneren Unruhen zu schützen,
2. kein Staat darf Truppen erhalten, deren Stärke den Nachbarstaaten und der heimischen Regierung (lies: britische Regierung) bedrohlich sein könnten.

Und das britische Parlament? Wo bleiben die Gesetze desselben als Rechtsquelle? Sie fehlen und müssen fehlen, weil die Eingeborenen-Staaten nicht Bestandteile der britischen Herrschaft sind. Die Allmacht des britischen Parlaments reicht nur soweit die rechtliche Herrschaft der Krone reicht und britisches Staatsgebiet betrifft. So sind die eingeborenen Staaten der königlichen Prärogative allein überlassen und damit der bureaukratischen Verwaltungsroutine. Nur selten finden wir ein britisches Gesetz, welches auch von den Rajahstaaten spricht. So verbieten z. B. alte Gesetze des Londoner Parlaments von 1797, daß britische Untertanen Geld den Staatshäuptern der Rajahstaaten leihen sollen. Daraus leitet die britische Verwaltungsroutine in Indien die Machtvollkommenheit her, daß ihre Agenten in den einzelnen Rajahstaaten bei der Liquidation des Nachlasses eines Staatshauptes keine Schulden, die derselbe bei britischen Gläubigern

kontrahiert hatte, als rechtsbeständig anerkennen dürfen, wenn sie ohne Genehmigung der Regierung eingegangen waren. Man sieht hier deutlich, wie ein britisches Rechtsgesetz die Handhabe für bureaukratische Machtvollkommenheit werden kann. Wo Verwaltungsroutine wie hier die Grenzverhältnisse zwischen England und seinen Vasallenstaaten bestimmt, da ist es nicht ganz einfach, die Rechte und Pflichten der britischen Regierung und die ihnen korrespondierenden Pflichten und Rechte der Rajahstaaten scharf zu sondern. Am klarsten treten sie dann hervor, wenn sie sich aus den geschriebenen Verträgen, Abmachungen und Sanads ergeben. Das sind namentlich diejenigen Rechte der britischen Regierung, welche die äußeren Rechtsverhältnisse der Rajahstaaten betreffen. Was aber die inneren Verhältnisse derselben anlangt, so liegen sie aus Gründen, die noch weiter unten zu erörtern sind, ganz im Dunkeln, und es ist noch keinem Menschen gelungen, die Grenzen zwischen der Kompetenz Großbritanniens und der Rajahstaaten in bezug auf deren innere Verhältnisse mit auch nur einigermaßen begründeter Klarheit zu ziehen. Sehen wir uns zunächst die Rechte der britischen Krone in bezug auf die äußeren Verhältnisse der Rajahstaaten an.

III. Hier kommen zunächst die Rechte der britischen Krone auf militärische Leistungen in Betracht. Zunächst bestehen da allgemeine Verteidigungspflichten der Rajahstaaten. Seit der Statthalterschaft des Lord Hastings ist die folgende ziemlich allgemein gehaltene Formel in Verträgen üblich: »Im Falle des Krieges Truppen auf Anforderung der britischen Regierung im Verhältnisse zu den Kräften des Rajahstaates zu stellen.« Ob die Gestellung der Truppen nur auf die Landesverteidigung beschränkt sei oder auch außerhalb Indiens die gestellten Truppen verwendet werden dürften, ist in den älteren Verträgen nicht gesagt. Da heißt es allgemein, wie z. B. in dem Vertrage mit dem Staate Gwalior von 1804: »Wenn ein Krieg unglückseligerweise zwischen den vertragschließenden Parteien und einem anderen Staat oder einer anderen Gewalt, von welcher Art auch immer (»whatsoever«) ausbrechen sollte . . . .«; ein anderer Vertrag, z. B. der mit dem Nabob von Bhopal hat die Klausel: »Wenn an-

gefordert und wenn nötig, soll das Bhopalkontingent sich mit der britischen Armee vereinigen, ausgenommen jener Teil des Kontingents, welcher für die Zwecke der Innenverwaltung des Landes nötig ist.« Selten ist dann in späteren Verträgen eine Klausel, wie sie sich in dem Vertrage mit dem Staate Kaschmir von 1866 vorfindet und nach welcher der Maharaja für sich und seine Nachfolger verspricht, britische Heerfolge zu leisten, »wenn die britischen Truppen im Gebirge oder in den dem Staate Kaschmir benachbarten Territorien verwendet werden sollen.« Eine ähnliche Klausel findet sich auch in dem Sanad für den Staat Patiala vom 5. Mai 1860: »Wenn eine der britischen Regierung feindliche Macht in der Nachbarschaft erscheinen sollte, so verpflichtet sich der Maharaja, mit der britischen Regierung gemeinsam den Feind zu bekämpfen.« Außer dieser allgemeinen Pflicht für den Kriegsfall, wo doch schließlich nur die Landesverteidigung gemeint ist, haben einige Staaten vertragsmäßig noch Sonderpflichten übernommen, so daß auf diese Truppen auch im Falle eines Krieges außerhalb Indiens gerechnet werden darf. Zwar dürfen wir uns diese Hilfstruppen nicht in Gestalt von Kontingenten nach Art der früheren deutschen Reichsverfassung denken. Eine solche Kontingentsverfassung würde allgemeine Regeln voraussetzen. Wie sollte man aber solche für Staaten von der verschiedensten kriegerischen Veranlagung aufstellen können? Die Bevölkerung des Staates Baroda ist z. B. durchaus unkriegerisch, während die eines Sikh-Staates oder eines Rajput-Staates sehr kriegerisch ist. Man hat sich vielmehr mit Subsidienverträgen begnügt, die die Kosten der Truppenunterhaltung dem betreffenden Einzelstaat auferlegen. Von acht solcher Subsidienverträge sind zwei gewissermaßen als Buße für vorhergehende Verletzung von Vertragspflichten auferlegt worden. Zwei andere erhielten für ihre Subsidienleistungen Territorien, wieder zwei andere mußten Subsidien leisten, weil sie nur durch eine auf ihre Kosten unterhaltene Armee vor dem drohenden Untergange bewahrt werden konnten, während schließlich die letzten zwei noch übrigbleibenden Staaten deshalb Subsidien zahlen mußten, weil ihre Staatsoberhäupter nur mit Waffengewalt im Amte erhalten werden konnten. Nur ausnahmsweise ist das Kontingentsystem erhalten, nament-

lich im Verhältnis zum Nizam von Haiderabad. Der die militärischen Pflichten dieses Staates bestimmende Vertrag vom 21. Mai 1853, abgeschlossen von Lord Dalhousie, bestimmt: das Haiderabadkontingent soll aus nicht weniger als 5000 Infanterietruppen, 2000 Kavallerietruppen und 4 Feldbatterien bestehen. Es soll von britischen Offizieren, die unter britischer Leitung stehen und diese durch ihren Agenten in Haiderabad ausüben, diszipliniert, ausgerüstet und beaufsichtigt werden. Die Schlußklausel des Vertrages lautet: »Mit Ausnahme der angeführten Hilfs- und Kontingentstruppen soll Seine Hoheit, der Nizam, unter keinerlei Umständen gehalten sein, andere Truppen, welcher Art auch immer, zu gestellen.«

Kriegssubsidien und Kontingentstruppen sind aber nicht die einzigen Arten von militärischen Sonderlasten, welche einzelne Rajahstaaten zu tragen haben. Mehrere von ihnen gestellten Truppen »aus besonderer Anhänglichkeit« zur britischen Krone, ohne ein Kontingent für sich zu bilden. Ihre Truppen werden den britischen Kadres einverleibt. Eine solche kombinierte Heeresmacht in der Stärke von 21000 Mann wird von etwa 27 Staaten gestellt. Es sind dies die Staaten — abgesehen von Haiderabad, von dem bereits oben die Rede war: Kaschmir, Patiala, Nabha, Jind, Kapurthala, Bahawalpur, Faridkot, Indore, Alwar, Jodhpur, Bhartpur, Bikanir, Jaipur, Gwalior, Rampur, Mysore, Bhopal, Bhaunagar, Junagar, Nawanagar, Idar, Janjira, Khairpur, Maler Kotla, Sirmur und Tehri.

Alle Rajahstaaten haben noch außerdem folgende militärische Pflichten zu erfüllen, von denen wir eine schon oben kennengelernt haben, nämlich diejenige, die im Gwaliorvertrag ausdrücklich genannt ist, keine Truppen in einem solchen Umfange zu erhalten, welche gewissermaßen den Frieden der Nachbarn und des britischen Reiches bedrohen könnten. Kein Staat darf Ausländer, insbesondere ausländische Offiziere, aber auch Mannschaft seinem Heere einverleiben. Insbesondere ist den mohammedanischen Staaten untersagt (so namentlich dem Nizam von Haiderabad), Araber und Abessinier in seinem Heere zu verwenden. Jeder der Rajahstaaten hat ferner die Pflicht, keine Festungen ohne Genehmigung der britischen Regierung anzulegen und keinen Waffenverkehr oder Handel mit Munition in seinem Lande ohne britische Kontrolle und

Genehmigung zu dulden. Der britischen Regierung steht das Recht zu Etappenstraßen und zu ihrer Anlegung innerhalb des Gebietes der Rajahstaaten zu. Während des Aufenthalts britischer Truppen im Gebiete dieser Staaten haben diese die Verproviantierung, insbesondere Naturalleistungen in Getreide zu gewähren oder wenigstens die Möglichkeit zum Erwerb des Proviants zu erleichtern. Deserteure britischer Truppen, welche sich in die Rajahstaaten flüchten, müssen selbst dann von ihnen ausgeliefert werden, wenn sie Angehörige dieser Rajahstaaten sind. Schließlich hat die britische Regierung aus »militärischen« Gründen die Kontrolle über sämtliche Post-, Telegraphen- und Eisenbahnverbindungen, welche die Rajahstaaten durchqueren. Die Sanads, welche den Staaten Jind und Patiala gewährt sind, enthalten folgende Klausel: »Der Rajah des Staates wird wie bisher zu den üblichen Preisen und durch Vermittlung seiner eigenen Beamten das zur Konstruktion von Eisenbahnen, Bahnhöfen, Heeresstraßen und Brücken nötige Material liefern, er wird ferner freiwillig jeden Grund und Boden abtreten, der für die Anlage von Eisenbahnen und Heeresstraßen nötig ist.« Sehr allgemein und weit gefaßt ist dieselbe Klausel im Vertrag mit Mysore von 1881, wonach der Maharaja alles, was in seiner Macht steht, daransetzen muß, um die Anlage und Erhaltung von Telegraphenlinien zu erleichtern und Grund und Boden abtreten muß (und zwar ohne Erhebung irgendeines Entgelts), welcher für die Anlage von Eisenbahnen nötig wird. Während z. B. in dem Art. 94 II unserer Reichsverfassung eine ähnliche Befugnis dem Reiche gegenüber den Ländern eingeräumt ist, aber nur »unbeschadet der Hoheitsrechte« derselben, steht im Mysorevertrag gerade das Gegenteil; gerade die Gebietshoheit über das abgetretene und von der Eisenbahn durchquerte Gebiet steht unter britischer Hoheit. Das Merkwürdigste ist, daß trotz dieser der britischen Regierung eingeräumten Gebietshoheit über das von Eisenbahnen durchquerte Territorium der Rajahstaat für den Fall von Räuberei und Schaden, welcher den britischen Staatsanstalten (Post, Telegraphie, Eisenbahnen) zugefügt wird, aufkommen muß, insbesondere sind die Gemeinden nach Art einer Gesamthaftung für jeden Schaden verantwortlich.

Das zweite wichtige Vorrecht der britischen Regierung gegenüber den Rajahstaaten ist, daß sie von jedem diplomatischen Verkehr mit dem Ausland und jeglichem völkerrechtlichen Vertragsschluß abgeschnitten sind. Ihr völkerrechtlicher Vormund ist die britische Regierung. Nur Nepal hat sich seine völkerrechtlichen Funktionen gewahrt und z. B. im Jahre 1856 einen eigenen Friedensvertrag mit Tibet abgeschlossen. Aus der völkerrechtlichen Vormundschaft, die England über die anderen Rajahstaaten übt, ergibt sich zunächst die Notwendigkeit, daß alle Eingeborenen der Rajahstaaten im Auslande von dem britischen Konsul beschützt werden. Verlangt z. B. die portugiesische Regierung in Mozambique, daß Heuerverträge der Schiffsmannschaft unter behördlicher Kontrolle abgeschlossen werden, so ist es der britische Konsul, welcher die Heuerverträge und Musterrollen zu beglaubigen hat. Wo eine Konsulargerichtsbarkeit im Auslande zu üben ist, da unterstehen die Eingeborenen der Rajahstaaten der britischen Konsulargerichtsbarkeit. Die britische Regierung ist es ferner, mit deren Genehmigung allein auswärtige Staaten bei den Rajahstaaten Konsuln beglaubigen dürfen. Sie, nicht der Rajahstaat, stellt das Exequatur aus. Nicht bloß die aktive Seite der völkerrechtlichen Vertretung, sondern namentlich auch die passive liegt der britischen Regierung ob, wir meinen die völkerrechtliche Verantwortlichkeit für die Rajahstaaten. Daraus folgert die britische Regierung die Notwendigkeit, eine Art von Konsulargerichten in den Rajahstaaten einzurichten, welche Streitigkeiten zwischen den Ausländern und den Eingeborenen zur Entscheidung bringen. Auch die Auslieferung von Ausländern für Übeltaten, die sie in Europa verübt haben, wird und kann nur durch Vermittlung der britischen Regierung und nur nach britischem Auslieferungsrecht erfolgen. So ist z. B. am 14. Mai 1872 ein Auslieferungsvertrag mit Deutschland abgeschlossen worden. Durch britische Staatsratsverordnung vom 25. Juni 1872 wurde die Wirksamkeit des Vertrags und des englischen Auslieferungsrechts (der sog. fugitive offenders Acts) auch auf die Rajahstaaten ausgedehnt. Wenn ferner die britische Regierung strikte Neutralität im Verhältnis zu kriegführenden Staaten bewahren will, so kann sie auf Grund

eines Parlamentsgesetzes vom Jahre 1870 ein Waffenverbot und ein Werbeverbot erlassen, wodurch insbesondere die Anwerbung von Truppen für das kriegführende Ausland untersagt wird. Im Jahre 1874 wurde durch Gesetz der indischen Staatslegislatur der Generalgouverneur von Indien ermächtigt, ähnliche Verbote für das der direkten Herrschaft Großbritanniens unterliegende Indien zu erlassen. Die Rajahstaaten müssen aber infolge ihrer Unterordnung unter die britische Suzeränität ebenfalls diese Verbote beachten, wie sie auch sonst aus demselben Grunde verpflichtet sind, völkerrechtliche Pflichten, welche Großbritannien durch Verträge mit dem Ausland übernommen hat (z. B. die aus der Brüsseler Antisklavereikonferenz übernommenen Pflichten), innerhalb ihres Gebietes durchzuführen (also z. B. den Sklavenhandel in ihrem Territorium zu unterdrücken).

Die Einzelstaaten dürfen aber auch, da sie von jeglichem Vertragsschluß zwischen Staaten ausgeschlossen sind, auch untereinander keinen zwischenstaatlichen Verkehr pflegen oder zwischenstaatliche Verträge abschließen. Als z. B. die Rajahstaaten Kutsch und Nawanagar im wechselseitigen Warenaustausch eine Zollherabsetzung vornehmen wollten, so konnte dies nicht anders herbeigeführt werden als auf Grund der Anordnung der britischen Regierung, die von beiden Staaten angenommen wurde. Die Vertragspflichten, die sonst von den vertragschließenden Staaten wechselseitig übernommen zu werden pflegen, galten allein als gegenüber der britischen Regierung übernommen. In ähnlicher Weise werden Grenzregulierungen vorgenommen oder andere zwischenstaatliche Streitigkeiten geschlichtet. Es ist immer eine Anordnung der britischen Regierung, welche von den einzelinteressierten Staaten angenommen wird. Daß der römische Senat eine ähnliche Funktion zwischen den Föderierten Roms übte, ist bekannt.

IV. So klar und deutlich sich die Machtvollkommenheiten des britischen Suzeräns im Gebiete der äußeren Rechtsverhältnisse der indischen Rajahstaaten abheben, so dunkel sind die inneren Verhältnisse derselben, wenn sie einer Schutzmauer gegenüber britischen Einflüssen bedürftig sind. Eine

klare Abgrenzung, wie sie jede Bundesstaatsverfassung gibt, welche die Reichs- von der Landeskompetenz des Gliedstaates abgrenzt, ist natürlich hier nicht zu finden. Aber auch das Gewohnheitsrecht gibt keine immer zuverlässige Antwort, weil über das Gewohnheitsrecht hinaus noch die königliche Prärogative, die durch den Vizekönig ausgeübt wird, und die dahinter versteckte bureaukratische Verwaltungsroutine immer neue Gründe herausfindet, um sich in die inneren Verhältnisse der Rajahstaaten einzumengen.

Zunächst tritt ein Hauptgebiet der Intervention auf dem Gebiete der inneren Angelegenheiten uns entgegen, das ist die Regelung der Thronfolgeordnung in den Rajahstaaten. Man sollte zunächst meinen, daß jeder derselben seine Thronfolgeordnung nach eigenen Grundsätzen und Wünschen zu regeln befugt sei. Dies ist aber keineswegs der Fall. Jede Thronbesteigung eines neuen Maharadja erfordert die Anerkennung durch den britischen Herrscher bzw. seinen Stellvertreter, den Vizekönig von Indien. Dies wird aus der Treue und Untertänigkeit gefolgert, welche ein Chef des protegierten Staates dem Protektorstaat schuldet. Durch Vorschriften der englisch-indischen Regierung ist angeordnet, daß die formale Investitur eines neuen Maharadja von einem britischen Beamten vollzogen werden muß. Solange dies nicht erfolgt ist, gilt die Thronfolge als ungültig. Eine von dem Volke des Rajahstaates in der Zwischenzeit vorgenommene Huldigung und Thronerhebung gilt nicht als rechtsbeständig. Bei der Investitur sind die Wünsche der Agnaten und der Großen des Staates zu berücksichtigen. Freilich soweit, wie der römische Staat im Verhältnis zu seinen Klientelfürstentümern, geht die britische Regierung nicht. Nach römischem Reichsrecht war der Vertrag mit dem Klientelfürsten ein persönlicher und erlosch nach dem Tode des jeweiligen Throninhabers. Nach britischer Rechtsauffassung ist aber der Vertrag, der die Grundlage der Rechtsbeziehungen zwischen Rajahstaaten und englischer Krone schafft, auch für die Nachfolger abgeschlossen. Daraus folgte im römischen Recht die Möglichkeit, nach dem Ableben des Throninhabers den Staat zu inkorporieren oder einen Thronfolger einzusetzen, der dem römischen Reiche genehm war. Nach britischer Rechtsauffassung ist die

britische Regierung zunächst an die bestehende Thron- und Rechtsordnung gebunden. Aber trotzdem ergeben sich auch hier mannigfache Möglichkeiten, um der britischen Regierung Einfluß zu verschaffen. Nach mohammedanischem Recht, das auch für viele der Rajahstaaten in Betracht kommt, kann der Throninhaber unter seinen Söhnen denjenigen zur Thronfolge bestimmen, den er für den geeignetsten hält, darf aber auch mit Übergehung seiner Söhne einen anderen Agnaten bestellen oder kann auch mit Übergehung der Agnaten einen beliebigen Nachfolger erwählen. Fragen der Erbfolge treten namentlich dort auf, wo ein sog. Adoptionssanad besteht, und da greift nun die britische Regierung ein und entscheidet die Streitfrage nach ihrem Belieben, wenngleich die Wünsche der Witwe und der Notabeln des Rajahstaates berücksichtigt werden. Da beim Sanad der Adoption der kinderlose Throninhaber sich auf dem Wege der Annahme an Kindesstatt seinen Nachfolger erwählen darf, so hat die britische Regierung mitunter zu entscheiden, ob der Ritus der Adoption gemäß dem einheimischen Recht ausgeführt wurde. Dies gibt natürlich recht oft Gelegenheit zu Eingriffen, denn bei den häufigen inneren Zerwürfnissen in den Rajahstaaten wird es selten fehlen, daß die Gegenpartei des Thronfolgers gerade die Wirksamkeit der Adoptionszeremonie anficht. Am häufigsten aber kommt es vor, daß der mit einem Adoptionssanad ausgestattete Herrscher einen Thronfolger zu bestellen versäumt oder absichtlich unterläßt. Namentlich um es sich mit keiner der störrischen Parteien bei Lebzeiten zu verderben. Da greift nun die britische Regierung nach dem Ableben ein und bestellt ihrerseits den Thronfolger. Die britische Regierung führt in allen Staaten, in denen Minderjährige zur Regierung gelangen, die Vormundschaft des Herrschers durch einen britischen Agenten. Da ergeben sich nicht selten Streitigkeiten zwischen diesem und demjenigen Notabeln, der gewissermaßen als Minister des Staates dessen Leitung in Anspruch nimmt. Trotzdem hat der britische Agent auch dann noch das entscheidende Wort.

Mit der Thronfolge im engen Zusammenhange steht auch die Kontrolle des Fürstengutes in den Rajahstaaten. Die britische Regierung sorgt dafür, daß ohne ihre Genehmigung

keine Veräußerung von Fürstengut stattfindet. Wie sie die Aufnahme von Schulden durch den Fürsten kontrolliert, haben wir oben gesehen. Auf diese Weise sind die gewöhnlich verschwenderisch veranlagten Fürsten in eine große Abhängigkeit von dem Wohlwollen des indischen Vizekönigs versetzt.

Aber auch das römische »divide et impera« weiß die englische Regierung mit großem Geschick zu verwenden. Ja, sie ist auf diesem Gebiete sogar erfinderisch. Schon in den Tagen der alten ostindischen Kompanie hatte man bemerkt, welch großen Wert die indischen Rajahs auf Titel und Würden legten, welche sie von dem Großmogul in Delhi erlangt hatten. Die islamischen Herrscher haben dies von Byzanz gelernt (s. Nöldeke, a. a. O. über die Titel der Ghassaniden, S. 13—16). Die ostindische Kompanie ließ ihnen dieses Vergnügen. Der britische Staat hat es aber zu einem förmlichen System ausgebildet. Schon der einfache Titel Rajah kann einem Herrscher zur Strafe entzogen werden, und diese Entziehung wird dann feierlich in dem Staatsblatt für Indien (Gazette of India) verkündet. Aber nicht genug an dem, seit dem Jahre 1877, aber auch schon früher, war eine Titelliste aufgestellt, welche dann insbesondere unter der Statthalterschaft des Lord Dufferin in umfassender Weise vermehrt wurde, indem man sogar zu diesem Zwecke Studien im alten Hindurecht und im mohammedanischen Recht anstellte. Wie schön klingt dort der Titel: »Mahamaho-padyaya« und »Shams-ul-Ulama« (Sonne der Gelehrten), welche die Gelehrsamkeit eines Hindu- oder Muselmannfürsten zur Anerkennung bringen. Ganz besonders sind aber die politischen Titel geschätzt, von denen hier einige Beispiele folgen mögen: der Maharadja von Baroda führt den Titel Gaekwar; der Herrscher von Haiderabad den Titel Nizam; der Herrscher von Belutschistan den Titel Khan von Kelat; der Herrscher von Bopal den Namen Begam. Ein bei den mohammedanischen Staaten besonders beliebter Titel ist außer Khan noch »Nawab«, uns geläufiger als »Nabob«. Manche von den Fürsten führen den Titel Raja, andere aber den Titel Maharaja usw. Dazu kommt noch der vielbegehrte englische Titel »His Highness (»Seine Hoheit«); dieser gebührt aber nur denjenigen Staatshäuptern, welche das Recht zu einem Begrüßungssalut von mindestens 11 Schüssen haben.

Auch diese Salutfrage ist durch viele Salutordnungen seit 1857 geregelt. Die Begrüßungssalute sind von 9 bis zu 21 Schüssen. Zu dem Höchstmaß der 21 sind bloß der Gaekwar von Baroda, der Nizam von Haiderabad und der Sultan von Mysore berechtigt. Mit den Salut- und Titelfragen, wozu auch noch seit 1861 der Orden vom indischen Stern als vielbegehrter Gegenstand des Rajahehrgeizes hinzukam, hängen natürlich die Eifersüchteleien und Streitigkeiten der Rajahstaaten untereinander zusammen. Diese Fragen und die Fragen des Vorrangs entscheidet der König-Kaiser von Indien oder an seiner Statt der Vizekönig. Hängen nun diese Rechte der britischen Krone wenigstens in einem losen Zusammenhang mit der Fürsorge für die auswärtigen Verhältnisse der Rajahstaaten zusammen, so kann man es keineswegs von der beliebig vermehrbaren Zahl von Machtbefugnissen sagen, durch welche britische Verwaltungsroutine sich in die inneren Verhältnisse der Rajahstaaten einmengt. Hier seien nur einige Beispiele hervorgehoben. Die britische Regierung besitzt das Recht einzuschreiten, wenn sonst ein Schaden oder die Aufteilung und Zerstückelung des Staates, z. B. durch Erbteilungen, zu befürchten wäre. Sie schreitet selbstverständlich ein, wenn innere Unruhen entstehen. Aber auch »schlechte Regierung« und »Tyrannei« gibt ein Recht zur Intervention der britischen Regierung. Der Begriff »schlechte Regierung« ist an und für sich äußerst dehnbar. Die britische Regierung greift auch ein, um unmenschliche Gewohnheiten (»inhuman practices«) zu unterdrücken. Also z. B. Sklaverei oder Zauberei oder Mord der weiblichen Kinder u. a. m. Die religiöse Duldung und ihre Erhaltung ist in den Rajahstaaten von besonderer Wichtigkeit, weil hier mitunter der Raja nicht dasselbe Glaubensbekenntnis mit seinen Untergebenen teilt. Auch sind Hindus und Mohammedaner in vielen dieser Staaten durcheinander gemengt, daher die Intervention der britischen Regierung besonders nötig, wenngleich sie sich meistens nur darauf beschränkt, englische Missionare in den Rajahstaaten zu schützen. Auch die Regulierung der Münze unterliegt dem Einfluß der britischen Regierung, freilich aber nicht in dem umfassenden Maße wie im alten römischen Reich, wo schon zur Zeit des Prinzipats und namentlich im Kaiserreich die Prägung der Kleinmünze bloß

den autonomen Staaten überlassen, im übrigen aber auch ihnen die Silber- und Goldprägung entzogen war. Die britische Regierung, die recht wohl weiß, welch große Bedeutung eine einheitliche Geldvaluta für ein großes Wirtschaftsgebiet hat, unterläßt es hier offenbar absichtlich, die Verschiedenheiten zwischen den 680 Rajahstaaten zu beseitigen.«

V. Das Verhältnis der Rajahstaaten zu England läßt sich nach dem oben Dargestellten nur als ein staatsrechtliches Protektorat darstellen, bei welchem die Rechtsbeziehungen zwischen Protektor und protegiertem Staat durch staatsrechtliche Grundsätze und Maximen, nicht durch völkerrechtliche, wie dies beim völkerrechtlichen Protektorat zutrifft, bestimmt werden. Auch die Römer hatten in ihren Klientelstaaten und Fürstentümern eine ähnliche Staatsordnung eingeführt. Der Abschluß des Freundschaftsvertrages mit einem auswärtigen Monarchen schloß die Anerkennung desselben als König, das Zugeständnis des Königstitels in sich. Wie die Engländer die Rajas durch Titel und Würden auszeichnen, so berichten uns auch die Schriftsteller von Auszeichnungen, daß sowohl die Republik wie das Prinzipat die Klientelfürsten mit Magistratsinsignien auszeichneten (Liv. 30, 15, 11: (Scipio) »Massinissam primum regem appellatum . . . . . aurea corona, aurea patera, sella curuli et scipione eburno, toga picta et palmata tunica donat«; Tacitus ann. 4, 25: missus e patribus (an den König Ptolemäus von Mauretanien) qui scipionem eburnum, togam pictam, antiqua patrum munera, daret regemque et socium atque amicum appellaret — zit. nach Mommsen, Röm. Staatsrecht III[1], S. 592[3]; für Byzanz und die Ghassaniden: Nöldeke, a. a. O., p. 25). Auch war bei den Römern wie bei den Briten die Rechtsstellung der Klientelfürsten auf Vertragsgrundlage aufgebaut, die nicht einheitlich jedem Staate gleiche Rechte gewährte, sondern der Verwaltungsroutine ziemlich viel Spielraum ließ. Wenn man bloß den Vergleich auf die römischen Klientelfürstentümer (und nicht auf die föderierten Städte) abstellt, so gelangt man zu dem Ergebnis, daß die römische Herrschaft sie jedenfalls nicht schlechter stellte, als die britische Herrschaft die ihrigen. Aber die Frage und der Vergleich muß ganz anders aufgestellt werden. Den Römern war

es Herzenssache, namentlich bis in die Mitte der Kaiserzeit, die griechischen Städte und Städtebünde in Europa und Asien durch gleichmäßige Autonomie zu stärken und dadurch die Königsherrschaft im Osten zu brechen (s. Mommsen, a. a. O. 655). Sie mochten gern als »Befreier« dieser Städte erscheinen (Syrien, Palästina). Die Absicht der Briten ging leider früher auf das entgegengesetzte Ziel; sie suchten die Autonomie von Britisch-Indien, die ihnen sehr unbequem wird, durch die Rajastaaten zurückzudrängen oder überflüssig zu machen. Jetzt ist das wohl auch anders, obwohl noch immer Rückhalt in der konservativen Gesinnung dieser Fürsten gesucht und gefunden wird.

III. Teil.

Die Bindemittel.

---

§ 11. Die Reichsbürgerschaft.

Literatur: Mommsen, R.StR. III, 698 ff.; Mitteis, Reichsrecht und Volksrecht, S. 114 ff. u. 143 ff.; L. Hahn, Rom und der Romanismus, 1906, S. 92 ff. u. 148 ff.; Kornemann, Art. civitas in Pauly-Wissowas R.E. 1. Supplem. (1903), S. 304 ff.; Ed. Meyer, Cäsars Monarchie und das Reich des Pompejus, 1918, S. 477 ff.; Keith, Imperial Unity a. a. O. ch. XIII; Hatschek Englisches St.R. I, § 44; Lefroy, Canada's Federal System, 1913 (2. ed), p. 303—313; Moore, Commonwealth of Australia, 1910 (2. ed.), p. 462 ff.; Burge's Commentaries on Colonial and Foreign Laws, ed. Renton II (1908), p. 85—195; Hansard Debates (Lords), v. XV (1914), 503 ff. und ebendort (Commons) v. LXII (1914), 1198 ff.; für die Geschichte des englischen kolonialen Staatsbürgerrechts besonders wertvoll: Forsyth, Law and Opinions a. a. O. ch. IX.

In der Entwicklung des Reichsgedankens gehen beide Weltreiche geradezu entgegengesetzte Wegrichtungen. Rom beginnt mit der Föderation mehr oder weniger gleichberechtigter, souveräner Gemeinden und endet mit der Reichszentralisation. England hingegen endet dort, wo Rom begonnen hat: es beginnt mit einer Reichszentralisation und endet mit einer an Auseinanderfall grenzenden Reichsdezentralisation.

An einem Punkte konnten wir dies Einschlagen verschiedener Wegrichtungen bereits beobachten. Wir meinen (s. oben § 4) die Entstehung der römischen Reichsbesteuerung und der Gebietshoheit des Reiches. Während die älteste Grundsteuer in den zuerst eroberten Provinzen (Sizilien, Afrika, Sardinien, aber auch Asien (s. Rostowzew) sich auf eine doppelte Rechtsgrundlage stützen, einmal unter dem Gesichtspunkt der Kriegskontribution des eroberten Gemeinwesens begründet werden konnte, sodann unter dem Gesichtspunkt einer Rechtsnachfolge in die Stellung der früheren Steuerherren, der hellenischen Könige, als Eigentümer des Staatsbodens, war es nur natürlich, wenn die Römerherrschaft als ein für jede Provinz verschiedenes, zwischen Rom und dieser Provinz begründetes Rechtsverhältnis angesehen wurde. Der Begriff einer einheitlichen, auf dem Eigentum der Römer am Provinzialboden fußenden Gebietshoheit des Reiches kam aber erst einer viel späteren Zeit, vielleicht schon den letzten Tagen der Republik (Pernice, Parerga: Z. f. R. G. XVIII, 64). »Erst als mit der Stabilisierung der Herrschaft über eine größere Anzahl von Provinzen die Notwendigkeit einer festeren theoretischen Begründung des Steueranspruches hervortrat, also zu Zwecken der Finanzverwaltung, wurde das Gebietseigentum der Provinzialgemeinden aufgehoben und mit dem Obereigentum und Vektigalrecht auch die Gebietshoheit des Reiches formuliert« (Mitteis, a. a. O. 112).

In England ist, wie wir ebenfalls sahen (oben S. 102), zuerst gerade dieses Obereigentum das Ursprüngliche, nämlich das lehensrechtliche Obereigentum des Königs am Provinzialboden einheitlich für alle Kolonien, von allem Anfang an! Und wo hat es schließlich geendigt? Bei einer von jeder Selbstverwaltungskolonie, unabhängig vom Mutterland geübten Steuergewalt (s. oben S. 207 ff.) und einer beinahe eigenen Gebietshoheit, die jede Selbstverwaltungskolonie schon seit der Colonial Boundaries Act von 1895 insofern zu üben hat, als ohne ihre ausdrücklich erklärte Zustimmung keine Grenzveränderung vom Mutterlande vorgenommen werden darf.

Im folgenden (§§ 10—13) werden wir diese Gegensätzlichkeit in der Entwicklung der britischen und römischen Reichsidee studieren an den drei Institutionen, die man bei allen großen Reichen als den Kitt derselben anzusehen pflegt: der Reichsbürgerschaft, der Rechtseinheit, der Wehreinheit. Überall wird uns, das sei schon hier vorausgeschickt, das gleiche Resultat begegnen: Roms Herrschaft beginnt mit der Föderation und endet bei der Reichszentralisation. England beginnt mit der Zentralisation des Reichsgedankens und endet mit der Föderation als Reichsidee.

I. Die Entwicklung der römischen Reichsbürgerschaft.

Rom beginnt seine kolonisatorische Arbeit und damit seine Reichsentwicklung als Führerin eines Bundes mehr oder weniger gleichberechtigter Stadtstaaten. Der Stadtstaat, die antike Polis, nimmt aber ihre Bürger ausschließlich in Beschlag. Für die uns hier interessierende Entwicklung der Reichsbürgeridee bedeutet dies nichts weniger, als daß zunächst kein Römer das Bürgerrecht einer Bundesstadt und umgekehrt kein Bürger einer Bundesstadt gleichzeitig die civitas Romana besitzen darf (Cicero pro Balbo: duarum civitatum civis noster esse jure civili nemo potest; ebendort 32: iura .... a maioribus nostris comparata, ne quis nostrum plus quam unius civitatis esse possit). Damit war die Exklusivität, in der die römische Oligarchie in den letzten zwei Jahrhunderten der Republik lebte, sehr begünstigt. Den Stillstand, den sie in der Erteilung des Bürgerrechts und in der Ausführung von Kolonien betätigte, versuchten die Gracchen zu brechen. Insbesondere wollte C. Gracchus das Bürgerrecht Roms allen italischen Bundesgenossen verleihen. Erst das Ende des Bundesgenossenkrieges (91—89 v. Chr.) brachte den Italikern die Aufnahme in den Kreis der cives Romani. Nunmehr erst verschwand aus dem römischen Staatsrecht der Grundsatz der Unvereinbarkeit zweier Bürgerrechte. Denn nunmehr galt als Regel, daß jeder römische Bürger neben seiner communis patria, der allgemeinen Heimat, nämlich Rom, eine Sonderheimat (domus, origo) haben müsse. Rom war nun das allumfassende Reich, die früheren Föderierten aus

souveränen Gemeinwesen bloß Munizipalstädte geworden. Wie sich die italischen Munizipien ducken mußten, so streckte Rom jetzt seine Gliedmassen zum alle umfassenden Staatswesen, und damit wurde das römische Bürgerrecht zum allgemeinen Reichsbürgerrecht, während das Bürgerrecht der ehemaligen Bundesgenossenstädte zum bloßen Kommunalbürgerrecht herabsank.

Bei der Verleihung der römischen civitas an Nichtrömer hatte schon die Republik zwei Formen zur Anwendung gebracht. Die erstere sehr selten vorgenommene Verleihung war die individuelle, an einzelne Personen. Die andere zwar nicht oft, aber immerhin auch nicht selten geübte Verleihungsform, war die Auszeichnung ganzer Gemeinden durch die Halbbürger- (s. darüber oben S. 124 f.) und die Vollbürgereigenschaft, wobei die erstere, wie dies namentlich Pompeius Strabo mit den transpadanischen Gemeinden (89 v. Chr.) gehalten hatte, gewissermaßen die Vorbereitung für die zweite Qualität, das Vollbürgerrecht, gelten mochte. Das hat auch Cäsar für die Narbonensis durchgeführt. Während das roscische Gesetz vom Jahre 49 v. Chr. (Mommsen, Ges. Schr. I, 185) die Transpadaner in die Vollbürgerqualität aufrücken ließ, verlieh Cäsar den Städten und Völkerschaften der Narbonensis das lateinische Bürgerrecht, also die Eigenschaft von Halbbürgergemeinden. Aber in der Hauptsache ging er in der Entwicklung der Reichsbürgeridee seine eigenen, höchstens an C. Gracchus anknüpfenden Wege, die dann auch für die Kaiserzeit maßgebend blieben.

Cäsar wollte absoluter Herrscher sein, vor dem die rechtlichen Unterschiede der Beherrschten zu schwinden hatten. Bürger und Nichtbürger, alle einander gleich, einem allein unterworfen, das ist seine Idee der Staatsgestaltung. Zur Durchsetzung dieses Gedankens sollte das Reichsbürgerrecht ausgebreitet werden. Die Mittel waren einerseits die Ausführung wirklicher Bürgerkolonien (nicht die der späteren fiktiven Verleihung des Titels einer Kolonie), sodann Veteranenansiedlung und schließlich die Verleihung der civitas an einzelne, wenn auch in Massen, aber nicht durch Vermittlung einer Bürgergemeinde, also nicht kollektiv, sondern die alte Individualverleihung. Daß sie kollektiv vorgenommen werden konnte, wie bei der wirklichen Begründung echter Bürger-

kolonien oder bei der Verleihung der Zivität an Massen vornahm, indem er in Massen aushob und in die Legionen einstellte oder als Kohorten formierte (die 22 Kohorten der Narbonensis: E. Meyer, a. a. O. 473 f.), ändert nichts an der Tatsache, daß auch eine solche kollektive Verleihung an Massen als persönliche Privilegierung angesehen wurde (Mommsen, R. St.R. II, 892). Von dieser durch kollektive Zusammenfassung persönlicher Privilegien vorgenommenen Verleihung der Zivität ist wohl zu unterscheiden die durch Vermittlung einer Gemeinde, die zum municipium civium Romanorum wurde und deren Bürger die civitas Romana erhielten. Dies wirkte mittelbar, aber nicht unmittelbar persönliche Vorrangstellung. Diese Form war in der republikanischen Zeit die hergebrachte Form. Sie war eine, wie wir (oben S. 125 f.) sahen, wohl abgewogene Rangstufe in der Klassifikation der kolonialen Gemeinwesen, die vor allem die Selbstverwaltung der damit bedachten Gemeinde unangetastet ließ. Und gerade das ist eben der Gegensatz: Entweder gemeindliche Selbstverwaltung erhalten oder sie durch individuelle oder kollektiv in Masse vorgenommene Verleihung von römischer Zivität niederhalten. Denn das letztere bedeutet allein die sog. Romanisierung, während die Verleihung der Eigenschaft eines römischen Munizipiums das darin herrschende Peregrinenrecht, insbesondere das Privatrecht unangetastet ließ (s. oben S. 128 im Anschluß an Toutain in Mélanges Archéol. XVI, 326 A.). Daß es auch schon zu Cäsars Zeit so empfunden wurde, als sei die individuell oder kollektiv vorgenommene, aber direkt wirkende, Verleihung des römischen Bürgerrechtes das Grab der gemeindlichen Selbstverwaltung, zeigt das Beispiel des Vertrages, den Cäsar im Jahre 58 (696 d. St.) mit den Helvetiern abgeschlossen hatte und dessen Cicero (pro Balbo c. 14, 32) u. a. Erwähnung tut mit folgenden Worten:

quaedam foedera extant, ut Cenomanorum, Insubrium, Helvetiorum, Iapudum, nonullorum item ex Gallia barbarorum, quorum in foederibus exceptum est, nequis a nobis civis recipiatur.

Welchen Sinn hatte diese Klausel, wodurch die Helvetier, die erwiesenermaßen damals römische Untertanen geworden, ausbedingen, daß keiner ihrer Angehörigen die römische

Bürgereigenschaft erhalten sollte? Die Antwort ist: »Nichts hat die Herrschaft Roms über die föderierten Städte latinischen Rechtes gründlicher befestigt, als die individuelle Verleihung des Bürgerrechtes an die angesehensten Familien dieser Gemeinden; es wurde dies bekanntlich früh sogar geordnet und die Verleihung des römischen Bürgerrechtes an den Eintritt in den Senat oder in die Magistratur der Bundesstadt als notwendige Rechtsfolge geknüpft. Wenn Cäsar den Helvetiern gegenüber sich dieses Rechtes begab, so kann seine Absicht wohl nur gewesen sein, ihnen den höchsten Grad kommunaler Selbständigkeit zu gewähren, der mit dem Untertanenverhältnis sich vertrug« (Mommsen, Schweizer Nachstudien in Ges. Schriften V, 393 f.).

Nun, diese Regelung war eine Ausnahme in der Bürgerverleihungspolitik Cäsars. Hier herrscht gewöhnlich die individuelle Form oder die kollektiv in Masse vorgenommene Verleihung als Personalprivileg vor. So hat er es in Spanien, Afrika, Gallien gehalten.

Das Prinzipat übernahm diese Politik nach der doppelten Seite: der Verleihung des Bürgerrechtes an einzelne oder an Massen aber in direkter Form ohne Vermittlung einer Gemeinde; sodann die Politik durch Aufnahme von Nichtbürgern in die bis dahin bloß den römischen Bürgern vorbehaltenen Truppenteile den Kreis der römischen cives zu erweitern. Daneben erhält sich auch in der Kaiserzeit die Verleihung der civitas Romana an ganze Gemeinden oder ihre Abart, die Verleihung des Titels einer römischen Kolonie. Aber in der Hauptsache sind es die beiden ersteren Formen der Bürgerrechtsverleihung. Freilich Augustus macht nur sparsamen Gebrauch von ihnen. Ihm schwebt der Gedanke einer Regenerierung des Reiches durch das geborene Römertum vor, wie er ja auch in der Reorganisation des Heeres dem republikanischen Gedanken anhängt, den Römern und Italikern die Legionen, die Kernteile des Heeres, vorzubehalten. Auch unter Tiberius war es noch so. Aber später namentlich unter den Flaviern und den guten Kaisern, als es immer klarer wurde, daß der hellenische Osten jeder Romanisierung durch Einrichtung römischer Munizipien oder Kolonien wirksam widerstand, wurde die Individual- und Massenverleihung des römi-

schen Bürgerrechts gewissermaßen als der äußerste Versuch gemacht, dem widerstrebenden Osten auf römische Art beizukommen. Zudem — und das gilt sowohl für den Osten wie für den Westen — wurde die kommunale Selbständigkeit (wie wir oben sahen S. 193) immer kraftloser. Da ist es nur zu interessant zu sehen, wie trotz der immer größeren Einflußlosigkeit der römischen Munizipien, die Eigenschaft, Römer zu sein oder zu werden, eine immer erhöhtere Bedeutung gewann in den Augen derjenigen, die es noch nicht waren. Sagt doch Plutarch (de tranq. anim. 10, 470 C): »Es gibt gewiß manchen Chier, manchen Galater und Bythynier, der unzufrieden mit dem Stande, den er unter seinen Mitbürgern einnimmt, darüber klagt, daß er keine patrizischen Schuhe trägt, wenn er dies erreicht hat, daß er noch nicht römischer Prätor ist. Ist er dies, daß er noch nicht römischer Konsul geworden ist.«

Darin prägt sich ganz deutlich die Minderschätzung des Kommunalamtes oder der Lokalwürde gegenüber dem römischen Amt und der römischen Würde aus, die wieder an die Voraussetzung des Reichsbürgerrechts geknüpft waren. So merkwürdig und interessant dies zu sein scheint, so ist es doch nur natürlich. Das Gift, das Cäsar gegen die republikanische Munizipalselbständigkeit, den kleinen Lokalgeist und Lokalpatriotismus, in Gestalt seiner Politik der Bürgerrechtsverleihung bereitet hatte, wirkte nun jetzt, und Plutarchs Ausspruch ist eben ein Zeichen, wie nachhaltig es sogar im hellenischen Osten wirkte.

Die Sprengung kommunaler Organisation durch den Reichsbürgergedanken, das Ziel der cäsarischen Bürgerrechtspolitik, erreichte in der bekannten Constitutio Antoniniana des Kaisers Caracalla (212 n. Chr.) ihren Abschluß. Welche auch immer ihre nächsten Motive waren, sie selbst, die nach Ulpians Ausspruch alle Bewohner des römischen Reiches zu cives Romani in orbe Romano machen wollte (l. 1. De statu hominum 1, 5: In orbe Romano qui sunt, ex constitutione imperatoris Antonini cives Romani effecti sunt), bezeichnet nur den Abschluß der von Cäsar aus einsetzenden Entwicklung. Das geht einmal aus der Tatsache hervor, daß schon vor ihrem Erlaß unter den besser gestellten Familien der

griechischen Städte und den Grundbesitzern nur wenige gewesen sein dürften, die das römische Bürgerrecht noch nicht besaßen, sodann aus der von Dio Cassius dem Maecenas in den Mund gelegten, an Augustus gerichteten Rede, die bekanntlich nur das Regierungsprogramm der Severer wiedergibt. Dort heißt (52. Buch, c. 19) der Rat des Maecenas ungefähr: »allen das Bürgerrecht zu gewähren, damit sie, die damit zu gleichen Teilen begabt würden, uns zuverlässige Mitstreiter seien, so daß sie, die gewissermaßen mit uns eine und in Wirklichkeit dieselbe Stadt bewohnen, ihre eigenen Gemeinwesen nicht höher achten, als wie Äcker und Dörfer« (*ὥστε καὶ τῆς πολιτείας πᾶσί σφισι μεταδοθῆναί φημι δεῖν, ἵνα καὶ ταύτης ἰσομοιροῦντες πιστοὶ σύμμαχοι ἡμῖν ὦσιν, ὥστε τινὰ μίαν τὴν ἡ μέτεραν πόλιν οἰκοῦντες, καὶ ταύτην μὲν ὄντως πόλιν, τὰ δὲ σφέτερα ἀγροὺς καὶ κώμας νομίζοντες εἶναι*).

Hier wird also ganz klipp und klar zum Ausdruck gebracht, was wir oben als Cäsars Politik bezeichnet haben: die Sprengung munizipaler Organisationen durch den Reichsbürgergedanken. Dem fügt sich passend an, was wir nun nach dem Papyrusfund P. Meyers über die Constitutio und ihre Wirksamkeit in Ägypten wissen. Schon Wilcken hat gegenüber der These Mommsens, daß die Constitutio nur für munizipale oder quasi-munizipale Gemeinwesen gegolten habe, darauf hingewiesen, daß in Ägypten nicht etwa bloß die Metropolen, die man noch immer als quasimunizipale Einrichtungen ansehen mag, sondern auch Dörfer unter die Wirkung der Antoniniana gefallen seien (Hermes, XXVII, 295). Und nun erfahren wir durch P. Meyer den entscheidenden, für Ägypten maßgebenden Wortlaut des Kaiseredikts, wonach alle, die in der Oikumene des römischen Reiches wohnen, auch in Ägypten, das römische Bürgerrecht erhalten, mit Ausnahme der dedititii (*χωρὶς τῶν δεδειτικίων*), als welche wir oben (S. 251 im Anschluß an Wilcken in der von ihm und Mitteis herausgegebenen Chrestomathie I, 56) die kopfsteuerpflichtigen Ägypter kennengelernt haben. So ist das Hindernis, das die Mommsensche These von dem Zusammenhang der Constitutio mit munizipalen oder quasimunizipalen Organisationen bereitet, hinweggeräumt, und nichts versperrt mehr die Erkenntnis, daß die Constitutio der munizipalen

Organisation den Todesstoß gegeben, wie das ja auch Dio Cassius andeutet. Was noch an Menschen, d. h. Peregrinen, im römischen Reich nach jenem Kaiseredikt übrigblieb, ohne römische Bürger geworden zu sein, ist immer geringer an Zahl geworden durch das, was man die Barbarisierung des römischen Heeres, aber mit ebenso viel Recht die Romanisierung der Provinzialen durch das Heer genannt hat, wir meinen die Vergrößerung des Kreises römischer Bürger durch den Eintritt der Provinzialen in das Heer, durch die Lagerkinder und den erblichen Stand der Heeresgenossen in der Grenzertruppe der späten Kaiserzeit. Erst jetzt wurde das Wort Ulpians von den »cives Romani in orbe Romano qui sunt« zur Wahrheit. Außerhalb der Reichsangehörigkeit blieben nur noch die barbari, die gentiles in den Grenzdistrikten, wie die Äthiopen, Sarazenen, Lazen, Sanner, Abasger und die sich im Reiche aufhaltenden Fremden, besonders auch die im Ausland angeworbenen Soldaten (Mommsen, Ges. Schriften V, 468). So war Cäsars Absicht schließlich erfüllt. Im Reichsbürgertum hatte der Reichsgedanke ausschließlich gesiegt. Und merkwürdig! Seinen scheinbar höchsten Gipfel hat er erklommen gerade in dem Augenblick, wo das Reich selbst in Trümmer gegangen war. Im britischen Weltreich hat sich, wie wir sehen werden, die Reichsangehörigkeit allmählich mit einer ziemlich bescheidenen Rolle neben einer Staatsangehörigkeit abzufinden gewußt, und dennoch: der Reichsgedanke ist noch immer nicht aufgegeben. Den Grund dafür werden wir noch (im letzten § 14) kennenlernen. Zuvor soll dies auseinandergesetzt werden, wie der Reichsgedanken dem kolonialen Staatsgedanken allmählich Platz zu machen beginnt.

II. Reichs- und Kolonialstaatsangehörigkeit im britischen Weltreich.

Zur Zeit, als England sein Kolonisationswerk in Neuengland zu befestigen sich anschickte, schrieb der berühmte Jurist und Oberrichter Coke den Satz:

»Es ist nec coelum, nec solum, was den englischen Untertanen zum Untertanen macht, sondern die ligeantia et oboedientia«, also die Lehenstreue und der dem Oberen geschuldete Lehensgehorsam.

Denn schon seit den Tagen des Reichstags von Salisbury (1086), wo Wilhelm der Eroberer von jedem Freien den Untertaneneid verlangte, ist die Rechtsfiktion aufgekommen, daß dieser Eid ein Lehenseid gewesen, da alles Land im Königreich vom König als dem obersten Lehensherrn zu Lehen besessen sei. Die englische Staatsangehörigkeit galt als ein Lehensrechtsverhältnis, das den Untertanen zur Treue verpflichte. Die territoriale Grundlage, die zu jedem Lehensnexus als notwendig zugehört, wurde in dem Besitz von englischem Grund und Boden oder wenigstens in der Möglichkeit, solchen zu erwerben, gefunden, eine Möglichkeit, die bis 1844 nur dem Engländer von Geburt zustand. Diese Theorie, die sowohl im Reich als auch in den Kolonien ihre Anerkennung fand, ging also von einer einheitlichen Reichsbürgerschaft aus, und zwar deshalb, weil es nur ein Reichslehensrecht gab.

Gerade seit der Zeit, da England große Kolonialerwerbungen machte, die als der Krone zu Lehensrecht gehörig angesehen wurden (s. oben S. 102), gerade von da an entwickelte sich die Theorie vom Untertanenverhältnis als Lehensnexus. So sagt Twyssden in seinem Buch »Consideration on the Government of England« (1649):

»Alles Land kann nur mittelbar oder unmittelbar unter dem Könige besessen werden. Nicht etwa so, daß die Könige jemals zu irgendeiner Zeit das Königreich wirklich besessen und darüber verfügt hätten, wie es ihnen beliebte. Wohl aber leistet jeder Untertan freiwillig Gehorsam und Anerkennung seiner Untertanenpflicht demjenigen, von dem er Schutz erhält.«

In derselben Weise begründet Blackstone in der 2. Hälfte des 18. Jahrhunderts das Staatsbürgerverhältnis. Nachdem er zuvor gezeigt, worin der Lehensnexus bestehe und darauf hingewiesen, daß das Lehensband begründet werde durch das homagium, den Lehenseid, und durch Grund und Boden, den man infolge jenes Eides erhielte, fährt er fort (Commentaris I, 367):

»Aber in England ist es festgestelltes Prinzip, daß alles Land im Reich vom König als dem Souverän und Oberlehens-

herrn (Lord paramount) innegehabt wird und daß nur der Fidelitätseid einem untergeordneten Lehensherrn (inferior Lord) geleistet werden kann, der allegiance-Eid (sc. der Untertaneneid) notwendig allein auf die Person des Königs beschränkt wird.«

An anderer Stelle zeigt er, wie aus dem höchstpersönlichen Lehensband zwischen Untertan und König notwendig der Satz folge, daß kein Fremder liegendes Gut in England erwerben darf. Denn — so setzt er fort — wäre dies zulässig, dann müßte der Fremde dem englischen König Untertanenschaft schulden, eben so dauernd wie sein Eigentum, was wahrscheinlich im Widerspruch stünde zu der Untertänigkeit gegen seinen natürlichen Herrscher (sc. dem Herrscher seines Heimatsstaates).

Mögen nun all diese Theorien, die das sog. Territorialprinzip feststellen, irrtümlich sein im Lichte unserer heutigen Erkenntnis, die das Territorialprinzip in eine Epoche vor Entwicklung des Lehenssystems verlegt: in England sind sie nun einmal herrschend geworden. Selbst für die neueren Juristen ist es eine ausgemachte Tatsache, daß die Untertanenschaft der alte Lehensnexus sei, und selbst das offizielle Blaubuch, auf Grund dessen das Staatsangehörigkeitsgesetz von 1870 erging, sagt ausdrücklich, daß das englische Recht der Staatsangehörigkeit gegründet sei auf dem Prinzip des Lehensbandes und der Lehenstreue (by English Common Law founded on the principle of feudal ligeance and homage).

Diese Grundauffassung hat ihre bedeutsamen Rechtsfolgen für das englische Recht der Staatsangehörigkeit besessen. Man folgerte aus der Tatsache, daß das Staatsbürgerrecht ein lehensrechtliches Verhältnis zwischen Untertan und König sei, vor allem, daß Ausländerinnen selbst durch Heirat eines Engländers nicht englische Staatsbürger werden könnten, weil das Untertanenband als Lehensnexus, ein persönliches Rechtsverhältnis und daher unübertragbar galt (so bis zum Jahre 1844). Man folgerte daraus ferner den Satz »nemo patriam exuere potest«, was nach dem Abfall der amerikanischen Kolonien zur schwierigen Frage Anlaß gab, ob die abtrünnigen Untertanen schon durch den Vertrag von 1783, der die Kolonien für selbständige Staaten erklärte, fremde Staatsbürger ge-

worden oder Rebellen seien, da der König nicht ausdrücklich auf ihre Lehenstreue verzichtet habe. Die folgenschwerste Wirkung jener eigenartigen englischen Auffassung von dem Lehensnexus als Grundlage des Staatsbürgerverhältnisses war auf der einen Seite der Satz, daß, wer auf englischem Boden geboren sei, Engländer wäre, ohne Rücksicht auf die Staatsangehörigkeit seiner Eltern, und das Korrelat jenes Satzes, daß, wer im Auslande geboren sei, Ausländer wäre, mochten auch seine Eltern Engländer sein. Die feudalrechtliche Begründung dieses sog. Prinzips des jus soli (im Gegensatz zum Prinzip der Abstammung, jus sanguinis) finden wir schon im 17. Jahrhundert scharf formuliert (Craig, On the Succession of King James . . . . ., p. 253, mit Berufung auf den von ihm als Lehensrecht bezeichneten Satz unus et idem duorum dominorum homo ligius esse non potest, was der Kronjurist Chalmers bei Forsyth, a. a. O. 262, folgendermaßen paraphrasiert: »He who is born under another prince, whose liege subject he is, because he cannot perform what he owes to his true lord, is put away from the fief in another country, for he cannot keep his fealty untainted and inviolate to two lords . .«). Das Prinzip selbst hat sich ungeschwächt bis zum Jahre 1914, bis zum englischen Staatsangehörigkeitsgesetze dieses Jahres, erhalten. Aber auch für die Kolonien Englands hatte diese feudalrechtliche Basis ihre Bedeutung. Brachte es ihnen auf der einen Seite im Vergleiche zum römischen Recht der ausgehenden Republik (s. oben S. 286) den Vorteil, daß sie allen Kolonien gleichzeitig eine einheitliche Formulierung und Begründung des Reichsbürgertums und Reichsgedankens lieferte, so zwang die Kolonien auf der anderen Seite die lehensrechtliche Fundamentierung doch dazu, das innerhalb der Kolonie von einem Kolonialorgan erteilte Staatsbürgerrecht als nur für und innerhalb der Grenzen der Kolonie gültiges Reichsbürgerrecht anzusehen. Der alte Grundsatz, daß man nur soweit zur Beschützung des Königs als sein Lehensmann (liege subject) fähig sei, als man Grund und Boden im Lande besitze, bzw. die Möglichkeit habe, Grund und Boden zu besitzen, führte dann, als namentlich auch Fremde in den Kolonien Grund und Boden erwerben durften und sollten, zu dem Gesetze (10/11 Vict., c. 83), wel-

ches bestimmte (§ 2), daß die von einer Kolonialbehörde erlangte Reichsbürgerschaft nur innerhalb der Kolonie rechtswirksam sei. Derselbe Satz ist dann auch in das Staatsangehörigkeitsgesetz von 1870 (§ 16) aufgenommen worden, hat bis 1914 für alle Kolonien gegolten und gilt selbst heute noch für alle Kolonien, die nicht zu den großen Selbstverwaltungskolonien gezählt werden. Mit anderen Worten: Bis zum Jahre 1914 gab es eine allgemeine Reichsangehörigkeit, die, in London erteilt, für das ganze Reich Rechte und Pflichten schuf, und eine beschränkte Reichsangehörigkeit, die, in den Kolonien erteilt, nur für den Bereich der betreffenden Kolonie rechtswirksam war (§ 16 des Staatsangehörigkeitsgesetzes von 1870: »for imparting to any person the privileges or any of privileges of naturalisation to be enjoyed by such person within the limits of such possession«). Mit anderen Worten: Es gab und gibt auch heute für den größten Teil des britischen Weltreiches keine einheitliche Reichsangehörigkeit, so daß alle Kolonialbriten in allen Teilen Großbritanniens in allen Kolonien und in Irland unter allen Umständen, wie die Engländer, als Briten betrachtet und geschützt werden. Das Ausland faßt, nach Völkerrechtsgrundsätzen, die Kolonialbriten wie die mutterländischen Briten als Einheit auf. England wird immer für sie völkerrechtlich verantwortlich sein. Aber innerhalb des britischen Weltreiches muß man unterscheiden:

1. die mutterländischen Briten; sie haben die allgemeine Reichsbürgerschaft in allen Kolonien;

3. die Kolonialbriten aus jenen Kolonien, welche keine Selbstverwaltung besitzen, also nicht zu den großen Dominions gehören: diese Kolonisten haben bloß eine beschränkt wirkende Reichsbürgerschaft nämlich nur innerhalb der Kolonien, die nicht Selbstverwaltungskolonien sind;

3. die Kolonialbriten aus den großen Selbstverwaltungskolonien. Diese besitzen seit 1914 (Brit. Reichsgesetz: 4 und 5 Ges. V. c. 17, sog. British Nationality and Status of Aliens Act, 1914) Privilegien, welche im Rahmen einer allgemeinen Reichsbürgerschaft bloß

gedacht, tatsächlich eine selbständige Staatsangehörigkeit der Dominions schaffen, und zwar nicht bloß im Rahmen, sondern neben der Reichsangehörigkeit.

Ehe wir uns über dieses Verhältnis der beiden Arten von Staatsangehörigkeit, der des Reichs und der Dominions, juristische Klarheit verschaffen — die Sache ist viel komplizierter als man annehmen möchte —, wollen wir den Inhalt der durch das Gesetz geschaffenen Neuerungen näher kennenlernen.

Die lokal beschränkte Reichsbürgerschaft war es, woran die großen Selbstverwaltungskolonien besonders Anstoß nahmen. Ein in Australien Naturalisierter wurde wieder ein Fremder, sobald er den benachbarten Boden von Neuseeland betrat. Vor Begründung der südafrikanischen Union war der Kapländer ein Fremder in Transvaal oder Natal. Ein Amerikaner, der in Canada die Reichsangehörigkeit erworben, blieb Canadier, wenn er nach den Vereinigten Staaten zurückkehrte, aber er wurde und galt sofort als Angehöriger der Vereinigten Staaten, wenn er nicht dahin zurückkehrte, sondern nach Europa zog. Diese Unzuträglichkeiten waren schon frühzeitig aufgefallen und ein sog. Interdepartmental Committee trat in London 1901 zusammen. Dieses schlug u. a. vor, eine einheitliche Reichsangehörigkeit dadurch zu schaffen, daß das Recht der Verleihung einer solchen den Kolonialgouverneuren erteilt würde, vorausgesetzt, daß die Kolonialgesetzgebung für den Erwerb der Staatsangehörigkeit ungefähr die gleichen Bedingungen vorschreiben würde, wie sie die englische Gesetzgebung von 1870 (das oben angeführte Staatsangehörigkeitsgesetz von 1870: 33/4 Vict. c. 43) vorsah.

Gerade aber das zu gewähren, waren die Selbstverwaltungskolonien am wenigsten gesonnen. Nicht bloß, daß die von den verschiedenen Selbstverwaltungskolonien geforderte Wartezeit, die der Erteilung des Bürgerrechts vorausgehen muß (sog. qualifying period) verschieden war (sie betrug in Canada 3, in Australien und Südafrika 2 Jahre, in Neuseeland dagegen nur 24 Stunden): die Gesetzgebungen der Selbstverwaltungskolonien hatten die Einwanderung der Orientalen in verschiedener Weise beschränkt, und dies preiszugeben, weil es dem Mutterlande nicht bequem war, schien ihnen ein zu

großes Opfer. Diese und andere Erwägungen veranlaßten die Reichskonferenz von 1907, an den Vorschlägen des Interdepartmental Committee von 1901 scharfe Kritik zu üben. Ein neues Committee wurde 1908 eingesetzt und arbeitete einen Gesetzentwurf aus, welcher der Reichskonferenz von 1911 vorgelegt wurde. In derselben einigte man sich schließlich auf fünf Grundsätze (s. noch weiter unten), nach welchen das Reichsbürgerrecht zu gestalten wäre. Der Gesetzentwurf wurde demgemäß von neuem ausgearbeitet und den Mitgliedern der Reichskonferenz, noch ehe sie England verließen, zur Begutachtung vorgelegt. Zwei Jahre verstrichen, ehe die Kolonialregierungen, mit denen man verhandeln und deren Meinung man bei jeder Verbesserung einholen mußte, ihre Zustimmung zum Ganzen gaben. Auch als man den Gesetzentwurf im Londoner Parlament einbrachte, warnten die Minister, daran zuviel noch ändern zu wollen, da sonst die Verhandlungen mit den Selbstverwaltungskolonien von neuem beginnen müßten. Wenn dann im Unterhaus gesagt wurde, es sei das Gesetz mehr ein Gesetz der großen Dominions, denn ein Gesetz des Mutterlandes (Sir Gilbert Parker, Hans. Deb., a. a. O. 1201: It is more a Bill of the Overseas Dominions than it is a Bill of the right hon. Gentleman and the Government, although they have made it hard to co-ordinate the different opinions and views of the Overseas Dominions into this Bill), so ist dies nicht allein auf die oben beschriebene Entstehungsgeschichte des Gesetzes zu beziehen, sondern noch weit mehr auf den Inhalt. Schon die Sätze und Resolutionen, die, auf der Reichskonferenz von 1911 beschlossen, dem Entwurf zugrunde gelegt werden mußten, zeigen, wie wenig der Reichsgedanke und um wieviel mehr der Kolonialstaatsgedanke zum Durchbruch gekommen war. Die Resolutionen und damit die Grundlagen des Gesetzes lauten:

1. »Die Reichsbürgerschaft soll weltweit (world-wide) und uniform sein, jedem Dominion aber freien Hand gelassen werden, eine besondere lokale Nationalität (d. h. Kolonialstaatsangehörigkeit) unter solchen Bedingungen zu verleihen, als es die Legislatur des Dominion für angezeigt hält.«

2. »Das Mutterland hält es für notwendig, an einer der Reichsbürgerverleihung vorausgehenden Wartezeit (qualifying

period) festzuhalten. Dies ist ein Schutzwall für die Dominions, aber auch für das Mutterland. Fünf Jahre innerhalb des Weltreiches zählen aber ebensoviel, wie fünf Jahre, die bloß im Mutterland verbracht sind.«

3. »Die Verleihung des Reichsbürgerrechtes ist in jedem Fall ein Akt des freien Ermessens. Dieses soll von denjenigen Behörden geübt werden, welche für das Gebiet, in dem sich der Bewerber um die Reichsbürgerschaft die letzten 12 Monate aufgehalten hat, verantwortlich sind.«

4. »Das Reichsgesetz soll so abgefaßt sein, daß jede mit Selbstverwaltung und parlamentarischer Regierung ausgestattete Kolonie in der Lage ist, es anzunehmen«.

5. »Keiner der zu erlassenden gesetzgeberischen Bestimmungen seitens des mutterländischen Parlaments soll die Gültigkeit und Vollziehbarkeit jener Kolonialgesetze beeinträchtigen, welche die Einwanderung u. dgl. betreffen oder zwischen den einzelnen Arten der britischen Reichsbürger Unterschiede machen.«

Ist schon das Vorangeschickte geeignet, das Zurücktreten des Reichsgedankens zu veranschaulichen, so ist es noch mehr der Inhalt des neuen Gesetzes selbst.

Der Stoff desselben gliedert sich in zwei Hauptteile, von denen der eine das alte common law für das Reich vereinheitlicht, den Grundsatz des jus soli beseitigt (geborener Reichsbürger ist derjenige, welcher im britischen Reich und in Treue zum englischen König, allegiance, geboren ist). Also nur Abstammung, jus sanguinis, ist maßgebend. Ein einheitliches Verfahren bei Naturalisationen ist vorgeschrieben. Dieser Teil des Gesetzes bedarf nicht der Zustimmung der Dominions. Wohl aber der zweite Teil, welcher bestimmt, daß der Staatssekretär des Innern für England und jeder Kolonialgouverneur nach freiem Ermessen eine Naturalisationsurkunde für den Erwerb der Reichsbürgerschaft ausstellen darf. Doch soll eine solche Aufnahmeurkunde nur soweit im Staatsgebiet einer Selbstverwaltungskolonie Geltung haben, als die Kolonie diesen zweiten Teil des Gesetzes angenommen hat. Mit anderen Worten: es ist dadurch jener Rechtszustand im britischen Reich erzeugt, den die Römer als fundi fieri bezeichneten

und der am Anfang ihrer Entwicklung der Reichsbürgerschaft steht. Der antiken und im besonderen auch der römischen Welt zur Zeit der Republik war nichts widerwärtiger als die Aufdrängung eines fremden Bürgerrechtes. Dieser Widerwille erhielt sich auch noch, als man nach dem Bundesgenossenkrieg zu einer einheitlichen Reichsbürgerschaft gelangte. Noch damals galt der Grundsatz, das römische Bürgerrecht nicht an italische Gemeinden zu verleihen, welche ihre Bürger davon frei halten wollten, oder wie Cicero dies zum Ausdruck bringt (pro Balbo 8, 21):

qui populi fundi facti non essent, civitatem non haberent.

Wenn die Helvetier, wie wir oben sahen, in dem Vertrage mit Cäsar sich die Nichtaufdrängung des römischen Bürgerrechtes ausdrücklich ausbedingen, so ist das nur besondere Vorsicht ihrerseits (Mitteis, a. a. O. 115). Erst in der Kaiserzeit galt die Aufdrängung des Bürgerrechtes durch Rom für zulässig (Mommsen, St.R. III, 698). Nun, das britische Weltreich ist in der Entwicklung der Reichsbürgerschaft bei dem fundi fieri der großen Selbstverwaltungskolonien jetzt angelangt. Das Bündische, nicht das Staatliche ist damit in das Weltreich getragen.

Sehen wir aber nach den Voraussetzungen der Reichsbürgerschaft, so tritt das rein Staatenbündische noch mehr in Erscheinung. In jedem Bundesstaat werden die Voraussetzungen der Reichs- oder Bundesangehörigkeit von Reichs wegen vorgeschrieben. Wenn man auch nicht so weit geht, wie das Recht der Vereinigten Staaten, die Erwerbung der Reichsangehörigkeit für das primäre Moment zu erklären, sondern wie bei uns und in der Schweiz den Erwerb der Gliedstaatsangehörigkeit für das zunächst Notwendige vorschreibt, so geht diese Konzession an den Lokalpartikularismus noch nicht so weit, wie dies nun im britischen Weltreich erfolgt ist. Denn hier kann jede Selbstverwaltungskolonie die Voraussetzungen für den Erwerb der Reichsbürgerschaft vorschreiben, also z. B. verschiedene Wartezeit. Gemildert wird dies nur durch die Vorschrift, daß eine Anrechnung der in jedem beliebigen Teil des Weltreiches verbrachten Zeit auf die in einer Selbstverwaltungskolonie vorgeschriebene Wartezeit

angerechnet wird. Das letzte Jahr muß aber in jener Kolonie verbracht worden sein, die man als Pate für die Reichsbürgerschaft in Anspruch nimmt, d. h. also in jener Kolonie, von deren Behörde man die Erteilung der Reichsbürgerschaft verlangt. Staatenbündisch, nicht bundesstaatlich sind auch die Wirkungen der Reichsbürgerschaft.

Zunächst fällt auf, daß während z. B. bei uns jedem Reichsbürger in jedem Gliedstaat (oder Land) die Aufnahme in den gliedstaatlichen Verband erteilt werden muß, davon im britischen Weltreich keine Rede ist. Davor schützt die oben (S. 299) mitgeteilte erste Resolution der Reichskonferenz: Jede Selbstverwaltungskolonie erteilt nach ihrem Ermessen und nach ihren gesetzlichen Vorschriften, das was sie local nationality, also Kolonialstaatsangehörigkeit nennt. So hat das Gesetz, das eine Reichsbürgerschaft gewährt, gleichzeitig eine von dieser unabhängige (!) Kolonialstaatsangehörigkeit geschaffen.

Zu den Rechtswirkungen einer bundesstaatlichen Reichsangehörigkeit zählt auch die Freizügigkeit. Davon ist nun nichts im britischen Weltreich wahrzunehmen, wie wir oben (S. 300) sahen. Nach wie vor (s. die oben angeführte fünfte Resolution des Reichskonferenz) können in jeder Selbstverwaltungskolonie beliebige Kategorien britischer Reichsbürger vom Aufenthalt und der Niederlassung in den Kolonien ausgeschlossen werden. Auch gibt es kein Reichsindigenat. So wenig, daß sogar Bürger des Mutterlandes, die im Mutterland geboren, schlechter behandelt werden dürfen als eingeborene Kolonialangehörige der Dominions. Wir haben oben schon den Fall erwähnt, daß 1914 Engländer, die sich in der südafrikanischen Union als Arbeiterführer mißliebig gemacht hatten, nach ihrer Heimat zwangsweise abgeschoben wurden. Als das Gesetz von 1914, von dem wir eben handeln, im Unterhaus beraten wurde, machte ein Abgeordneter darauf aufmerksam, daß die Rechtslage der deportierten Arbeiterführer um nichts besser gewesen, selbst wenn das Naturalisationsgesetz von 1914 schon Recht gewesen wäre zur Zeit der Deportation (Sir G. Parker in Hans. Deb., a. a. O. 1203: There is the difference that this Bill does not give the rights of citizenship in any portion of the Empire. It would

be a mistake to suppose that if this Bill had been law before it would have altered the position of those Labour leaders who were deported from South Africa. Their position would be exactly the same so far as South Africa is concerned). Würde aber die Akte von 1914 wirklich ein Reichsindigenat geschaffen haben, dann hätten die Engländer in Südafrika nicht schlechter gestellt werden dürfen als die Südafrikaner, die nach dem in Südafrika geltenden Recht nicht deportiert werden dürfen, am wenigsten durch ein außerordentliches Kriegsgericht, wie es den englischen Arbeiterführern damals ergangen ist.

Sehr heikel ist noch immer die Rechtsstellung der Kolonisten der Selbstverwaltungskolonien dem Auslande gegenüber. Sie gelten, trotzdem eine Kolonialstaatsangehörigkeit neben der Reichsangehörigkeit anerkannt ist, dem Auslande gegenüber als Reichsangehörige, genießen also z. B. in Japan denselben Rechtsschutz wie die mutterländischen Briten. Das ist alles in schönster Ordnung und ist für unsere Rechtsanschauung ganz natürlich. Aber sie genießen die Rechtsstellung im Auslande nur auf Grund der vom Mutterlande abgeschlossenen Verträge, an welche sie sich nicht gebunden erachten. Denn die Freizügigkeit, welche das Mutterland auf Grund der Wechselseitigkeit den Japanern zugesteht, erkennen sie für ihr Gebiet als nicht maßgebend an. Da kann es schon passieren, daß das Ausland diese parasitäre Nutzung von Staatsverträgen beseitigt und auch die Australier, Neuseeländer, Canadier usw. gegenüber den anderen britischen Reichsangehörigen unterschiedlich behandelt oder mit anderen Worten: die bisher bloß innerstaatlich wirkende Kolonialstaatsangehörigkeit auch zu einer völkerrechtlich selbständigen Staatsangehörigkeit erklärt.

Kurz zusammengefaßt ergibt das im vorhergehenden gezeichnete Gesetz von 1914, daß dadurch keine Reichsangehörigkeit auf Unterordnung der Gliedstaatsangehörigkeit gegeben ist, sondern eine Reichsbürgerschaft auf Gleichordnung, und zwar ohne die zugehörigen Rechtswirkungen des Aufnahmezwanges für die Glieder zugunsten der Reichsbürger, ohne Freizügigkeit der Reichsbürger, ohne Reichsindigenat. Alles in allem mehr eine staatenbündische als eine bundes-

staatliche Reichsbürgerschaft. Das Resultat des Gesetzes ist nicht bloß die Anerkennung einer selbständigen Kolonialstaatsangehörigkeit, sondern auch die Gleichstellung der englischen Staatsangehörigkeit mit der canadischen, südafrikanischen, australischen, neuseeländischen. Das Mutterland hat hier an einem nicht unwichtigen Punkt auf seine bisherige Hegemoniestellung verzichtet. Wird es dies auch auf anderen Gebieten tun müssen? So ist in der Reichsbürgeridee England, mit Rom verglichen, sogar hinter die Zeit des latinischen Bundes (unter Roms Führung) zurückgegangen.

§ 12. Die Rechtseinheit.

Literatur: Mitteis, Reichsrecht und Volksrecht, Leipzig 1891; Weiß, Jus gentium in Pauly-Wissowas R.E. X, 1 (1917), 1218 ff.; Bryce, Studies in History and Jurisprudence I (1901), p. 85—144; Ilbert, Legislative Forms and Methods, 1901, p. 167 ff.; Derselbe, Government of India, ch. VI; Keith, Responsible Government I (1912), pt. III, ch. II a. III; Derselbe, Imperial Unity ch. X & XI; Burge, Commentaries on Colonial and Foreign Laws II 1908), p. 21 ff.; Lafleur, The Conflict of Laws in the Province of Quebec, Montreal 1898; v. Bar, Theory and Practice of Private International Law, transl. by Gillepsie, Edinburgh 1892, 35 f. (wichtig wegen der Anmerkungen des Übersetzers aus der brit. Praxis); Ch. James Tarring, Chapters on the Law relating to the Colonies, 3. ed., 1906, p. 3—33; Hatschek, Engl. St.R. I, 39; mehrere Abhandlungen in dem Journal of the Society of Comparative Legislation, das auch manches hierhergehörige Material bringt.

Wenn Engländer den Vergleich der Entwicklung des römischen und des britischen Rechtes unternehmen, so verweilen sie (wie z. B. Bryce) recht gern und lang bei der Schilderung der weiten Verbreitung beider über Länder und Erdteile und suchen nach gleichen oder ähnlichen Entwicklungsmomenten und Bestimmungsgründen. Und in der Tat: Ist es nicht verführerisch, gerade in der weiten Verbreitung des britischen common law den bedeutsamsten Ähnlichkeitspunkt mit dem römischen zu finden, das sich ebenfalls in seiner Anwendung über Erdteile, nicht bloß Länder erstreckte und erstreckt? Kann man nicht auch von seiten der Engländer darauf hinweisen, daß im großen britischen Weltreich das englische common law überall vorherrscht, ausgenommen Cypern, Ceylon, Britisch-Guiana, Kapland, Natal, die ehemaligen Boerenfreistaaten und schließlich Quebec und St.

Lucia? Sind das nicht verhältnismäßig kleine Rechtsgebiete im Vergleiche zu großen, breiten Flächen, wo common law herrscht? Zunächst ist das nur Schein! In Wirklichkeit ist dieses mit einem Namen belegte Recht, dieses englische common law, gar nicht ein einheitliches Recht. Und wenn es dies wäre! Die Römer haben es zu einer einheitlichen Kodifikation, zum corpus juris civilis gebracht. Die Engländer werden es nie zu einer solchen bringen. Und warum? Weil die Römer mit der Zentralisation ihres Privatrechtes schon Hunderte von Jahren vor Justinian, schon am Ausgang der Republik begannen. Die Engländer hingegen sind bei der Verbreitung ihres common law über die Welt immer weitergehender Dezentralisation verfallen. Ja, diese Dezentralisation liegt aus Gründen, die wir noch näher kennenlernen werden, in dem common law und seiner Anwendung auf freie, weiße Siedler fest begründet und beschlossen. Wie stark der Engländer, insbesondere der englische Kolonist, der Dezentralisation seines common law anhängt, mag die Tatsache beweisen, daß selbst in den zu Bundesstaaten vereinigten Rechtsgebieten des common law kein einheitliches common law vorhanden ist. So haben die Vereinigten Staaten auch vor ihrer Unabhängigkeit kein einheitliches common law besessen, noch besitzen sie es heute. Aber auch in Canada und Australien hat jeder einzelne australische Gliedstaat, jede canadische Provinz ihr eigenes common law. Besonders in Canada, das mehr die Form eines dezentralisierten Einheitsstaates, denn eines Bundesstaates besitzt, wo die gesetzgeberischen Befugnisse der Provinzen auf ein Existenzminimum zugestutzt sind, befremdet das Fehlen eines einheitlichen common law ganz besonders. Und dennoch fehlt es tatsächlich: Jede Provinz hat ihr eigenes bürgerliches Recht (s. Lefroy, Canada's Federal System, Toronto 1913, p. 127 ff., Anm.). Zwei Rechtsfälle aus neuerer Zeit können dies veranschaulichen. In dem einen handelte es sich darum, die Bundesgewalt, das Dominion, dafür zu entschädigen, daß die Provinz Ontario gewisse Ländereien erhielt, die innerhalb ihrer Grenzen liegend, von Indianern frei wurden, wofür die Indianer durch Vertrag mit der Bundesgewalt Kompensationen erhalten hatten. Die Bundesgewalt

beanspruchte nun von der Provinz Entschädigung. Da kein geschriebenes Gesetz die Rechtsfrage regelte, suchte man nach einem ungeschriebenen Rechtssatz. Das englische common law hat ihn, aber ein ganz Canada umspannendes common law gibt es nicht, und das Londoner Privy Council, an welches in letzter Instanz die Rechtsfrage zur Entscheidung gelangte, lehnte es mit Recht ab, die Entschädigung nach dem Recht (common law) einer Provinz zu gewähren. Es ging dabei von folgender Rechtsanschauung aus (P. C. Appeal Cases, 1910, p. 645): »Es kann vorkommen, daß in Rechtsfragen zwischen einem Dominion, welches mehrere Provinzen umfaßt, die verschiedenes bürgerliches Recht haben, und einer einzelnen Provinz mit ihrem eigenen Recht, Schwierigkeiten deswegen entstehen in bezug auf die Rechtsordnung, welche hierbei zur Anwendung kommt. Solche Schwierigkeiten können immerhin auch entstehen im Falle von Staaten oder Provinzen innerhalb einer Union (sc. Bundesstaat). Aber der entstehende Konflikt ist ein Konflikt von Rechtsordnungen (But the conflict is between one set of legal principles and another). Im gegebenen Rechtsfall halten ihre Lordschaften nicht dafür, daß der Anspruch des Dominion von Canada auf irgendeine Rechtsordnung gestützt werden kann, die als anwendbar angerufen werden dürfte.« In einem anderen Rechtsfalle, der vor dem obersten Gericht von Ontario (6 O. R. 608) zum Austrag kam, handelte es sich darum, daß die Wechselordnung des Dominion nicht auch die Rechtswirkungen bestimmt, die an die Ausstellung des Wechsels geknüpft sind, insbesondere nicht angibt, ob eine Solidar- oder Korrealhaftung in Frage komme, und daß man diese Lücke der Bundeswechselordnung ausfüllen müsse durch das common law derjenigen Provinz, in welcher die Wechselschuld eingeklagt würde.

Daß auch ein einheitliches common law in Australien fehlt, wird von anderer Seite bezeugt (Keith, Res. Government II, 793: It is true, of course, that in each of the States the common law prevails, and in interpreting as a Court of Appeal the statutes of the States the High Court will interpret the common law, but that does not make the common law in force as a part of the common law of the Commonwealth . . .«).

Nun könnte es den Anschein haben, als ob diese Dezentralisation des englischen common law mit der mehr oder weniger raschen Beweglichkeit der kolonialen Gesetzgebungsmaschine zusammenhängt und daß fortgeschrittenere Kolonien, die den Apparat der Gesetzgebung fleißiger in Bewegung setzen, viel rascher und nachhaltiger das ursprüngliche common law verändern als weniger fortgeschrittene. Ein Teil Wahrheit ist, wie wir noch sehen werden, diesem Gedankengang nicht abzusprechen. Aber man vergegenwärtige sich nur, daß die weniger fortgeschrittenen Kolonien Englands, wenn sie Siedlungskolonien sind, ebenfalls an der Dezentralisation des common law teilnehmen; nicht etwa deshalb, daß sie nun im Verhältnis zum Mutterland häufiger die Klinke der Kolonialgesetzgebung in die Hand nehmen als das Mutterland (wie es die großen Selbstverwaltungskolonien tun), sondern umgekehrt, weil sie in ihrer Gesetzgebung rückständiger sind als England. Das bedarf näherer Erläuterung. Wie wir oben (S. 133 f.) gehört haben, bringen die englischen Siedler einer Kolonie, die nicht durch Eroberung oder völkerrechtlichen Vertrag von einem ausländischen Staat abgetreten werden mußte, das englische common law und alle Gesetze, die in England bis zum Tage der Besiedlung jener Kolonie gegolten haben, mit übers Meer. So brachten z. B. die Siedler von Jamaica außer ihrem common law noch alles Gesetzesrecht mit, das in England im Besiedlungsjahr Jamaicas, also 1655, gegolten, aber auch nur dieses. Alle Gesetze, die in England seitdem erlassen, gingen und gehen Jamaica — von Ausnahmen, die noch weiter zu besprechen sind — nichts an. Dadurch bleibt das common law, da jedes Gesetz ein Amendement zum common law darstellt (s. mein engl. St.R. I, 125), in solchen Kolonien, wie Jamaica, hinter dem Mutterlande zurück und wird etwas ganz anderes. Wir erleben also hier die überraschende, einem römischen Juristen unverständliche Tatsache, daß trotz des gemeinsamen Ausgangspunktes, des gemeinsamen common law, aus einer ursprünglichen englischen Rechtsgemeinschaft so etwas entsteht, wie eine Peregrinengemeinde im Sinne des alten römischen jus civile. Oder mit anderen Worten, es entsteht so dezentralisiertes common law. Diese Rückständigkeit einer Kolonie kann mit-

unter sehr unangenehm werden, wenn man sie anderen, schon fortgeschritteneren Kolonien politisch anschließen will. Dann muß im Eilschritt das Versäumte nachgeholt werden und dann wird eiligst dekretiert, daß alles Gesetzesrecht, das in England bis zu einem viel jüngeren Zeitpunkt als dem der ursprünglichen Besiedlung gegolten hat, sofort in der rückständigen Kolonie Geltung haben solle. Einige Beispiele mögen dies erläutern.

In den sog. North Western Territories von Canada galt außer dem englischen common law alles Gesetzesrecht von England, wie es dort in Kraft war im Jahre 1670, d. i. dem Jahre, in welchem die Hudson-Bay-Compagnie ihre Charter, also das Recht zur Besiedlung jener Territorien, erhielt. Das war der Rechtszustand bis 1886/87. Da übernahm das Dominion von Canada die Regierungsgewalt über die N. W. Territories und verfügte durch Gesetz (Act 1886, c. 25), daß alles Zivil- und Kriminalrecht, wie es in England am 15. Juli 1870 in Geltung gestanden, nun in jenen Territorien zur Anwendung komme. Dieses Hinunterdatieren des Normaljahres um zwei Jahrhunderte bedeutete nicht mehr und nicht weniger als den Nachtrag so und so vieler englischer Gesetze, die von 1670 bis 1870 in England erlassen worden. Ebenso erging es der jetzigen canadischen Provinz Manitoba. Daß durch diese sprunghafte Neueinführung von Recht die Dezentralisation des common law (durch Rückständigkeit) nur vorübergehend behoben wird, kann man am besten daraus ermessen, daß die Provinz Ontario das Normaljahr (für den Import englischen Rechts) in das Jahr 1792, die Provinz Britisch-Columbia in das Jahr 1858 verlegt. Stellen wir demnach die Tatsache fest, daß während im römischen Reich die Entwicklung nach immer stärkerer Zentralisation des Privatrechtes ging, im common law ein starker Zug nach stetiger Dezentralisation zu vermerken ist, so sieht man, wie verfehlt und irreführend es ist, von einer weiten Verbreitung des englischen common law zu reden und wie es nottut, statt nach Ähnlichkeitsmomenten in der Entwicklung beider Rechtssysteme nach den Gründen der verschiedenen Entwicklung zu forschen.

Zunächst könnte man geneigt sein, den Grund der Verschiedenheit in der Tatsache zu suchen, daß Englands Kolonial-

besitz Streubesitz ist und daß den verschiedenen Zonen und Klimen, in denen dieser Kolonialbesitz gelegen sei, eine dezentralisierte Rechtsentwicklung entspräche, während Roms Kolonialbesitz eine kompakte, zu beiden Seiten des Mittelmeeres gelagerte Ländermasse darstelle (s. oben S. 2 f.), der die zentralisierende Entwicklung seines Rechtes weniger Schwierigkeiten machen konnte. Nun, ganz abgesehen davon, daß Rom durch seine Abstufung der Städte und Kolonien viel mehr, mindestens aber nicht weniger Peregrinenstädte, mit eigenem Recht und eigener Gerichtsbarkeit in das gemeinsame Recht überzuleiten hatte, als England Kolonien, so kommt noch hinzu, daß Rom bei seinem Vereinheitlichungsprozeß des Rechtes nicht jenen großen Vorteil hatte, den England hierbei hat. Wir meinen, daß England seinem Streben, die Kolonien zur Rezeption des common law zu veranlassen, auf keine Kultur stößt, die ihm, wie die hellenische dem römischen Recht, und seinem Eindringen, Widerstand entgegenstellen konnte. England herrscht über Kolonien, die durchwegs seiner eigenen Kultur unterwertig sind. Also kürzer gesagt: der Vorsprung, den vielleicht Rom in der Kompaktheit seines Kolonialbesitzes im Vergleich zu England besaß, wird reichlich wettgemacht durch die Tatsache, daß England keine hellenische Kultur zu überwinden hatte, sondern immer unterwertigen Kulturvölkern, außer seinen Stammesgenossen, in den Kolonien gegenübersteht.

Es müssen also wohl andere Gründe für die Zentralisation des Rechtes bei den Römern und für die Dezentralisation des common law bei den Engländern und der angelsächsischen Rasse mitsprechen. Wir kommen dem Problem näher, wenn wir die Triebkräfte ins Auge fassen, die den Prozeß der Rechtsrezeption bei den Römern bedingt haben. Hierbei glauben wir uns auf keinen zuverlässigeren Führer stützen zu können als auf Mitteis.

Noch in der Republik galten römische Gesetze grundsätzlich nur für die römische Gemeinde. Diese Zurückhaltung war gegenüber den Bundesgenossen wegen ihrer Eigenschaft als souveräne Gemeinwesen geboten, und im Verhältnis zu den Untertanenstädten Roms erklärt sie sich wohl durch die Zurückhaltung der antiken Polis in Wirtschaft und Recht und

Beschränkung dieser Sozialfunktionen auf das durch den Mauerring umschlossene Gemeindegebiet. Rom greift zur Zeit der Republik nicht ein in die privatrechtliche Autonomie seiner Untertanen- und Bundesgenossenstädte, von vereinzelten Ausnahmen abgesehen. Das ändert sich, als mit dem Prinzipat der Reichszentralismus wirksam zu werden beginnt. Nun gelten römische Gesetze, Senatsbeschlüsse und Kaiserkonstitutionen auch für die Provinzen, ja man tritt sogar der Frage nahe, dies zur Zeit der klassischen Juristen, ob nicht römische Gesetze von selbst, ohne daß dies im Gesetz ausdrücklich bestimmt wäre, auf die Provinzen auszudehnen seien. So sehr hatten sich die Verhältnisse der ehemaligen Bundesgenossen, der autonomen Städte und damit natürlich der untertänigen Städte geändert. Nun gab es keine Gleichberechtigung mit Rom, der Beherrscherin aller.

Aber auch auf dem Gebiete des ungeschriebenen Rechtes tritt die gleiche Erscheinung auf. Die Untertanenstädte und die ehemaligen Bundesgenossen galten den Römern nicht als gleichberechtigt. Wären sie so aufgefaßt, dann hätte logischerweise zweierlei eintreten müssen. Bei Kollisionen der römischen und der peregrinen Rechtsordnung hätten, wie einst in den Tagen der griechischen Freiheit oder wie selbst zur Zeit der römischen Republik, die Grundsätze eines internationalen Privatrechtes entscheiden müssen. Sodann hätte bei Lücken des Peregrinenrechtes aus dem Geist der peregrinen Rechtsordnung und durch Analogieschlüsse die Lücke ausgefüllt werden müssen. Was geschah aber tatsächlich? »Die Römer standen eben tatsächlich den Peregrinen nicht wie Gleichberechtigten, sondern wie Untertanen gegenüber und haben dies auch bei der Anwendung des beiderseitigen Rechtes — ausgenommen nur die fast unbedingt respektierten Gebiete des Personen-, Familien- und Erbrechts — geltend gemacht« (Mitteis 121).

So kam es, daß sich auch auf dem Gebiete des ungeschriebenen Rechtes, insbesondere des Vermögens- und Verkehrsrechtes, statt des früheren internationalen Privatrechtes ein römisches jus gentium für die Zwecke des Rechtsverkehrs namentlich zwischen Römern und Peregrinen und zwischen Peregrinen untereinander ausbildete. Dieses römische jus gen-

tium beabsichtigt, zunächst gewisse Auswüchse der peregrinen Volksrechte, die Grundsätzen von allgemeiner Gültigkeit und dem römischen jus publicum zuwiderliefen, zu beseitigen. Auch zeichnet es sich durch größere Formlosigkeit gegenüber den Normen des strengen jus quiritium aus, beseitigte aber auch Rechtsformen der Volksrechte, wo sie den Römern überflüssig dünkten (Beispiele bei Mitteis 515 f.). Alles in allem war es ein Privatrecht, und zwar römisches Privatrecht, »das nur insofern das Ergebnis der allgemeinen Verkehrsübung der Mittelmeervölker darstellt, als wir dieser ein gewisses Streben nach Formfreiheit ebenso etwa wie dem heutigen Handelsrecht im Verhältnis zum bürgerlichen Recht zuschreiben dürfen« (Weiß, a. a. O. 1226).

Zur Ausfüllung der Lücken peregriner Rechtsordnung war jetzt ein ungeschriebenes, subsidiäres Reichsprivatrecht vorhanden, das ebenfalls römisches Recht war und das der römische Richter in der Provinz überall dort zur Anwendung brachte, wo es an einer Norm des Landesrechtes fehlte. Zur Durchsetzung dieses Rezeptionsapparates, mit dem das römische Recht als Reichsrecht die Volksrechte aufsaugte, wirkte der Provinzialstatthalter durch sein Edikt und seine Rechtsprechung, in letzter Instanz die »weithin leuchtende Autorität« des Kaisers.

Diese Rezeption des römischen Rechtes in den Provinzen war schon zum großen Teil vor der antoninischen Konstitution ins Werk gesetzt, so daß nachher, als diese den Unterschied zwischen Peregrinenstädten und Städten römischer Bürger beseitigte, nicht viel zu tun übrigblieb und der Boden für eine umfassende Kodifikation des Reichsrechtes geebnet war. Freilich ist nicht zu vergessen, daß diese Rezeption des römischen Rechtes im hellenischen Osten nur eine unvollkommene war, daß es gelegentlich Rückschläge gab, derart, daß sich sogar die Gesetzgebung eines Kaisers, wie Konstantin, zum Mundwalt des hellenischen Heimatsrechtes machen konnte. Und selbst als Justinian sein großes Kodifikationswerk ausgeführt hatte, konnte es für die Kultur so bedeutsame Gebiete wie Syrien geben, die von dem Gesetzgebungswerk gar nicht betroffen schienen (Krüger, Quellen und Literatur des römischen Rechtes, 1912, S. 365).

Wenn wir nun mit dieser Entwicklung der Rechtseinheit im römischen Reich die im britischen vergleichen, so finden wir, das sei gleich vorausgeschickt, im Verhältnis zu den Kronkolonien und Indien gleiche Triebkräfte wie im römischen Reich: Man steht den unterworfenen Gemeinwesen nicht als Gleichberechtigten gegenüber. Daher auch hier ein geschriebenes und ungeschriebenes Reichsverkehrsrecht, ein jus gentium in Gestalt des englischen common law, mit Schonung eingeborener Sitten und Rechtsbräuche auf dem Gebiete des Personen-, Familien- und Erbrechtes. Wir finden auch hier die Auffassung, daß das englische common law als ein subsidiäres Reichsprivatrecht überall dort zur Anwendung gebracht werden soll, wo die Kolonialrechtsnorm nicht vorhanden ist. Zur Durchsetzung dieses englischen Rechtes auch hier der Kolonialgouverneur, der in seiner nur durch einen meist ernannten Beirat kontrollierten Gesetzgebungsmacht eine Art von Kolonialedikt handhabt, schließlich englische Richter als Kolonialrichter, die mitunter von dem Eingeborenenrecht soviel verstehen wie jene Römer in griechischen Gebieten, über die Apollonius von Tyana vor Vespasian Klage führt (nach Philostratus zit. von Mitteis 132). Zu oberst finden wir das Privy Council bzw. dessen Judicial Committee, das von indischen Animisten wie eine unbekannte, fern wohnende Gottheit verehrt wird (die niedliche Geschichte bei Bryce, a. a. O. 117, A.), vergleichbar der »weithin leuchtenden« Autorität eines römischen Kaisers.

Freilich ist diese Rezeption englischen Rechtes noch viel oberflächlicher als die des römischen Rechtes in den östlichen Provinzen. Eingeborenenbrauch und -recht ist, wie wir noch sehen werden, reichlich unter der Decke des common law. In Indien schlägt trotz des Versuches einer allgemeinen Kodifikation, wie wir noch sehen werden, dem Beschauer eine kräftige Lohe dieses eingeborenen Brauches und der einheimischen Rechtsanschauungen ins Gesicht.

Ein vollständig entgegengesetztes Bild zeigen die Selbstverwaltungskolonien, die großen Dominions. Ein englisches jus gentium gibt es hier nicht, sondern es kommen die Grundsätze des internationalen Privatrechtes im Verhältnis von Mutterland und Kolonien zur Anwendung. Noch viel weniger

fassen sich die Kolonien ein subsidiäres Reichsprivatrecht gefallen, da sie nicht einmal ein solches, wie wir wissen, als Bundesprivatrecht innerhalb des Dominion anerkennen (siehe oben S. 305). Und das gesetzte Reichsverkehrsrecht biegen sie, wenn es ihnen nicht mehr paßt, in ihrer Weise um, was sie um so eher können, als das Judicial Committee des Privy Council für sie wenigstens keine verehrte Gottheit ist, da sie es, wie wir oben (S. 215 f.) gesehen, für privatrechtliche Streitigkeiten ganz ausgeschaltet und durch eigene oberste Kolonialgerichte ersetzt haben. Wo neuere und neueste Reichsverkehrsgesetzgebung notwendig war, mußte, wie wir schon oben sahen (S. 299) und wie wir noch weiter sehen werden, ihre vorhergehende Zustimmung eingeholt oder ihre nachfolgende Zustimmung vorbehalten werden, so daß von ihnen nunmehr dasselbe gilt, was Cicero von den lateinischen Bundesgenossen Roms sagt (pro Balbo 8, 21, zit. von Mitteis 116[2]): tulit apud maiores nostros legem C. Furius de testamentis, tulit C. Voconius de mulierum hereditatibus, innumerabiles aliae leges de civili iure latae sunt: quas Latini voluerunt, adsciverunt. Wir wollen nun für das Gesagte den Nachweis erbringen.

I. Die Kronkolonien.

Grundsätzlich gelten Reichsgesetze, wenn nicht das Gegenteil ausdrücklich bestimmt ist, nicht für die Kolonien, auch nicht für die Kronkolonien (§ 1 der Act von 1865, sog. Colonial Laws Validity Act: An Act of Parliament, or any provision thereof, shall, in constructing this Act, be said to extend to any Colony when it is made applicable to such Colony by the express words or necessary intendment of any act of Parliament).

Doch hat das Mutterland eine Reihe von Mitteln, um, wenn nötig, ein einheitliches Reichsvergehrecht durch Gesetz zu schaffen. Eines der bedeutsamsten ist, daß der Gouverneur kurzerhand den gesetzlichen Reichsrechtssatz einführt, da er durch seinen Beirat so wenig hieran gehindert wird, als ein vorwiegend aus Beamten oder von der Exekutive ernannten Mitglieder dies überhaupt ernstlich kann. Der Gouverneur mit seinem Beirat kommt vielmehr einem römischen Convent unter Vorsitz des Statthalters gleich, nur daß er

nicht wie dieser Rechtsprechung, sondern Gesetzgebung für die Kolonie zu schaffen hat. So ist kurzerhand für Britisch-Guiana durch Gouverneursverordnung das ganze englische Handelsrecht rezipiert. Während des Krieges sind alle Maßnahmen des Mutterlandes zur Liquidation von Firmen, an denen Ausländer als Gesellschafter mitbeteiligt waren, in der Kronkolonie Strait Settlements durch Gouverneurverordnung eingeführt worden. Als andere Mittel oder besser als Voraussetzungen, um das britische Reichsverkehrsrecht in den Kronkolonien durchzusetzen, sind die beiden Grundsätze anzusehen, von denen der eine sogar gesetzliche Anerkennung gefunden (Colonial Validity Act § 2), trotzdem er sich auch von selbst versteht. Er lautet: kein Kolonialgesetz hat über die Grenzen der Kolonie hinaus rechtliche Geltung. Der andere verbietet, daß ein Kolonialgesetz sich in Widerspruch setze mit einem Reichsgesetz, das seine Anwendung ausdrücklich auf die Kolonien erstreckt. Namentlich der erste der beiden Grundsätze zwingt förmlich, Verkehrsgesetze, die den Rechts- und Vermögensverkehr mit dem Auslande oder mit anderen Kolonien betreffen, aus der Hand des allein hierzu kompetenten mutterländischen Gesetzgebers entgegenzunehmen. So ist eine stattliche Reihe von Reichsverkehrsgesetzen für die Kolonien ergangen; um nur die wichtigsten von ihnen zu nennen: Gesetze betreffend die Strafrechtshilfe (Fugitive Offenders Act von 1881, die Auslieferungsgesetze von 1870 und 1873), die zivilgerichtliche Rechtshilfe (British Law Ascertainment Act von 1859, Evidence by Commission Act von 1859 und 1885, Colonial Probates Act von 1892) auch dem Ausland gegenüber (Foreign Tribunals Evidence Act von 1856), ferner das Bankerottgesetz von 1883, die Handelsschiffahrtsakte von 1894, das Autorrecht (Gesetze, von denen das älteste von 1842, die jüngste Novelle von 1911 ist) u. a. m.

Aber auch ein ungeschriebenes Reichsverkehrsrecht, vergleichbar dem jus gentium der Römer, ist geschaffen, indem das englische common law bei Kollision mit dem Landesrecht der Kolonie den Vorrang behalten soll. Ausgenommen sind von dieser Wirksamkeit des englischen common law nur jene Landesbräuche, die sich auf Personen-, Familien- und Erbrecht beziehen, ganz wie im römischen

Weltreich. Es sind namentlich drei Rechtsgrundsätze, die dieser Umwandlung von Landesrecht und Volksrecht der Kolonie in englisches common law, in Wirklichkeit englisches jus gentium, dienen:

1. Den einen hat schon das Gouvernement von Indien frühzeitig in Bengal zur Geltung gebracht. Englisches Zivil- und Strafrecht soll auf die Eingeborenen nur soweit zur Anwendung kommen, als es sich mit »justice, equity and good conscience« vereinigen lasse. Das Seitenstück dieses Grundsatzes ist auch für andere Kolonien, namentlich Siedlungskolonien, in welche der Engländer sein common law mit sich führt, ausgesprochen. Das englische common law soll hier nur soweit zur Anwendung gelangen, als es die Umstände erlauben (Lord Blackburn in the Lauderdale Peerage Case 1885, 10, App. Cases 744: When the province of New York was founded by the English settlers who went out there, those English settlers carried with them all the immunities and privileges and laws of England. . . . It is equally true that in all the books or dicta in which that rule is laid down there is always a qualification put in somewhat of this sort: the settlers who go out carry out the law so far as it is applicable to their new situation. That is a vague and general kind of phrase, but I think it has sound sense in it«).

2. Jedes fremde Recht, auch das Eingeborenenrecht einer Kolonie, muß dem Richter bewiesen werden, wie eine andere rechtserhebliche Tatsache. Von Amts wegen braucht er es nicht zu kennen und kann bei freier Beweiswürdigung diesem erbrachten Tatsachenbeweis jene Kraft (also mitunter gar keine (zuschreiben, die ihm angemessen scheint (vgl. Gillepsie zu von Bar, a. a. O., p. 101 ff.).

3. Solange koloniales Landesrecht nicht als vom englischen common law verschieden nachgewiesen wird, nimmt der Richter die Rechtsvermutung hin, daß es mit dem common law identisch ist (Tarring, a. a. O. 27: And generally, until foreign law (under which description colonial law is included) is proved to be different, there is a presumption that it is the same as that of England; mit Berufung auf zahlreiche Rechtsfälle).

So ausgerüstet gehen die englischen Gerichte an die Zurückdrängung der Landes- und Eingebornenrechte, wobei hervorgehoben werden muß, daß Personen-, Familien- und manchmal auch das Erbrecht der Eingeborenen unberührt bleiben, ganz so wie im römischen Recht. Daß in den Kolonien, die angeblich vorherrschendes common law besitzen, das Eingebornenrecht in den genannten Materien noch sehr vorwiegt, ist aus einer Übersicht des in den Kolonien geltenden Rechtes, die wir an anderer Stelle gegeben haben (s. mein Engl. Staatsrecht I, 214 ff.) zu ersehen. Gleichwohl herrscht auf dem Gebiete des Vermögensrechtes das englische, als common law bezeichnete jus gentium vor.

Es dringt auch dort vor, wo die Kolonie nicht als Siedlungskolonie begonnen, sondern durch völkerrechtlichen Vertrag oder durch Eroberung in die Hände Englands gelangt ist, wo also vom Anfang an nicht common law, sondern fremdes Recht, das angetroffen worden, vorherrscht. Zwei bis drei Beispiele mögen dies erweisen.

Das eine ist das Recht der canadischen Provinz Quebec. Trotzdem hier als gemeines Recht französisches (Coutumes de Paris, modifiziert durch Ordonnances Ludwig XIV. und Ludwig XVI.) vorherrscht, ist das englische Handelsrecht rezipiert. Ähnlich hat sich englisches Vermögensrecht auf St. Vincent (wo früher ebenfalls die Coutumes de Paris vorherrschend waren) und auf Trinidad und Tobago, wo früher nur spanisches Recht galt, festgesetzt. Ein anderes Beispiel ist Ceylon, wo das frühere römisch-holländische Recht als verfallend und obsolet bezeichnet wird (Clarence in Journal of the Soc. of Comp. Legisl. I, 231) und wo englisches Recht auf folgenden, hauptsächlich dem Handelsrecht angehörigen Gebieten, sich durchgesetzt hat: Wechselrecht, Schiffahrts- und Seerecht, Gesellschaftsrecht, Bankrecht, Kommissionsgeschäfts-, Fracht- und Speditionsrecht, Feuerversicherung und Beweisrecht. Man vergleiche damit die Kapkolonie, wo ebenfalls ursprünglich römisch-holländisches Recht herrscht. Dieses hat sich bis auf den heutigen Tag ungeschwächt erhalten, nur daß seit 1879 durch ein kapländisches Gesetz englisches Seerecht und Versicherungsrecht eingeführt worden ist (vgl. dazu Craies in Journ., a. a. O. New Series II, 233). Kapland ist eben eine

freie Selbstverwaltungskolonie, Ceylon eine englische Kronkolonie. Das erklärt das verschiedene Schicksal des römisch-holländischen Rechtes da und dort.

In allen Kronkolonien gilt das englische common law als subsidiäres Reichsprivatrecht. Der Grundsatz geht sogar so weit, daß das englische common law auch subsidiär für Fragen des Grundeigentums zur Anwendung gelangt, ja selbst dann, wenn in einem Teil der Kolonie das sonst in derselben herrschende Recht nicht eingeführt ist (Tarring, a. a. O. 27 mit Berufung auf die Spruchpraxis der englischen Gerichte: In the absence of proof, d. h., wenn keine Kolonialnorm nachgewiesen wird, though a different system of jurisprudence may prevail, d. h. wenngleich in der Kolonie eine vom common law verschiedene Rechtsordnung vorherrscht, the general law of England will be applied e. g. (z. B.) in questions relating to lands in a colony, and in the case of land in a particular district of a colony, into which the system prevailing generally in the colony has never been introduced, English law will be applied).

Man vergleiche damit jenen Satz des römischen Juristen Julianus, in welchem er von dem römischen Privatrecht als dem subsidiären Reichsprivatrecht spricht, das zur Anwendung komme, wenn die landesrechtliche Norm im peregrinischen Gemeinwesen nicht vorhanden sei. Er sagt (l. 32 pr. D. I, 3): De quibus causis scriptis legibus non utimur id custodiri oportet, quod moribus et consuetudine introductum est, et si qua in re hoc deficeret, tunc quod proximum et consequens ei est, si nec id quidem appareat tunc ius quo urbs Roma utitur observari oportet.

Man sieht aus dem Vergleich, daß die Engländer noch weit mehr in der Ignorierung des Landesrechtes vorgehen als selbst die Römer. Denn bei diesen kam das volksrechtliche Provinzialrecht, abgesehen davon, daß es Sitte und Brauch war, wenigstens noch im Wege des Analogieschlusses (s. Mitteis, a. a. O. 121) zur Anwendung, ehe der Weg des subsidiären Reichsprivatrechtes beschritten ward. Bei den Engländern wird gleich das subsidiäre Reichsprivatrecht, das englische common law, zur Anwendung gebracht.

Zur Durchsetzung des vorhin beschriebenen geschriebenen und ungeschriebenen Reichsverkehrsrechtes und des subsidiären Reichsprivatrechtes haben die Engländer einen ähnlichen Rechtsapparat eingerichtet, wie die Römer. In der Kolonie, entsprechend der römischen Provinz, haben sie nicht nur die Rechtsprechung englischer Richter, sondern vor allem eine ähnliche Einrichtung wie das Edikt des römischen Statthalters. Und zwar ist es die Gouverneurverordnung, die von dem juristischen, jederzeit absetzbaren Beirat des Gouverneurs, dem sog. Attorney-General, der Kolonie abgefaßt wird (Ilbert, a. a. O., p. 182 ff.) und so, wie sie abgefaßt ist, gewöhnlich von dem exekutiven oder legislativen Beirat, der dem Gouverneur zur Seite steht, angenommen wird. Während die Abfassung der mutterländischen Gesetzentwürfe einem Vertrauensmann des dem Parlamente verantwortlichen Premiers (sog. Parliamentary Counsel to the Treasury) obliegt, ist es hier der Vertrauensmann des Gouverneurs. Und während daheim im Mutterland die Gesetzentwürfe noch eine eingehende Kritik und Verbesserung durch das Parlament erfahren, fehlt dies hier in den Kronkolonien, da der Rat des Gouverneurs entweder nur aus Beamten oder aus Nominierten der Regierung — mitunter sind diese auch in der Majorität oder bilden wenigstens mit den Beamten zusammen die Majorität — besteht. Die rasche Abänderbarkeit des Gesetzes und der maßgebende Einfluß des juristischen Beirats des Gouverneurs ist gesichert, weshalb der Vergleich der Gouverneursverordnung mit dem Edikt des römischen Provinzstatthalters wohl zutreffen wird.

Über dem ganzen Rechtspflegeapparat steht das Judicial Committee des Privy Council, jene Gottheit, zu der der indische Animist betet! Während seine Entscheidungen für die übrigen englischen Gerichte nicht autoritativ sind (s. mein Engl. St.R. I, S. 111), binden sie unbedingt alle Kolonialgerichtshöfe, wie auch das Judicial Committee selbst bei der Entscheidung künftiger Rechtsfälle (Safford & Wheeler, Privy Council Practice 1901, p. 900).

Auch ist gelegentlich sogar die Ansicht vertreten worden, daß in jenen Kolonien, in denen englisches common law vorherrscht, die lokalen Kolonialgesetze ebenso konstruiert wer-

den müßten wie englische Gesetze in pari materia. (Ansicht des Richters Dr. Lushington im Rechtsfall Catterall v. Sweetman, zit. von Tarring, a. a. O. 142.)

II. Indien, das in unserer Frage eine fast gleiche Entwicklung aufweist wie die Kronkolonien, nimmt doch unser besonderes Interesse deshalb in Anspruch, weil hier nach angestrebter und teilweise auch erzielter Rechtseinheit, ähnlich wie im römischen Reich, der Versuch einer Kodifikation gemacht worden ist.

Als die Engländer ins Land kamen, fanden sie folgende drei Komplexe von Normen vor, die das soziale Leben Indiens beherrschten:

Zunächst gab es da ein sehr ausgebildetes System des Erb- und Familienrechtes sowohl bei den Muslims wie bei den Hindus. Jedes von ihnen war dem englischen common law vollständig unähnlich und unfähig, mit ihm eine Verschmelzung einzugehen. Jedes hing vorwiegend mit der Religion zusammen, das muslimische Recht mit dem Qura'n, das Recht der Hindus mit den Normen brahminischer Weisheit, die einem mythischen Gesetzgeber Manu in den Mund gelegt waren. Dazu namentlich die Rechtstraditionen, die vor allem der Islam besonders stark entwickelt hatte.

Eine zweite Masse von Normen betraf das Agrarrecht und die Agrarverfassung. Es waren dies Normen des Gewohnheitsrechtes, die lokal verschieden, jedenfalls den Engländern deshalb von besonderer Wichtigkeit waren, weil darauf das englische Steuersystem aufzubauen war.

Die muslimischen Kaufleute hatten ein wenn auch nicht hochentwickeltes, so doch jedenfalls vorhandenes Handelsgewohnheitsrecht und außerdem wurden Strafrechtsnormen des Islam von den Herrschern auch gegen die Hindus zur Anwendung gebracht.

Wie fanden sich nun die Engländer mit diesem Recht ab? Zunächst ebenso wie die Römer: Sie modelten das vorgefundene Landesrecht nach Möglichkeit zu einem Reichsverkehrsrecht um, benützten bei Lücken dieses Rechtes das englische als subsidiäres Reichsprivatrecht und ließen im großen und ganzen das Status-, Familien- und Erbrecht als persönliches

Recht, das für Hindus und Muslims, aber auch für andere Religionsgemeinschaften (Jains, Sikhs, Parsis, Buddhisten) verschieden war, unberührt. Dieser letztere Standpunkt des sog. Personalprinzips findet seine früheste Anerkennung in den Regeln von Warren Hastings von 1772, die er als Instruktionen der Rechtspflege erließ. Es heißt dort:

»In allen Streitigkeiten, betreffend die Heirat, das Erbrecht, die Kaste und andere religiöse Bräuche und Einrichtungen, soll man an den Vorschriften des Qura'n mit Rücksicht auf die Muslims, und an denen des Shaster hinsichtlich der Gentoos (= Hindus) unveränderlich festhalten.« Dieses Personalitätsprinzip gilt bis auf den heutigen Tag, auch wenn Hindus und Muslims untereinander streiten. Freilich haben die Engländer wie die Römer an dem Volksrecht gemodelt, indem sie einerseits das aequum et bonum (nach der oben angeführten »justice, equity and good conscience«-Klausel von 1832) zur Anwendung brachten und anderseits Auswüchse die allgemeinen Axiomen des englischen Rechtes und dem jus publicum widersprachen, in dem indischen Volksrecht unterdrückten.

So ist die Praxis des Suttee, d. i. die Pflicht der Witwe, sich mit der Leiche ihres Hindu-Ehemannes verbrennen zu lassen, eine Pflicht, die seltsamerweise noch 1797 die gesetzliche Anerkennung des englischen Parlaments gefunden hatte (das Gesetz 37 Geo. III, c. 142, § 12 gab die Indemnität für einen jeden Akt, der als Ausfluß von Normen der Kaste in bezug auf Familienmitglieder gesetzt würde), durch eine Regulative von 1829 als »revolting to the feeling of human nature« abgeschafft worden. Desgleichen wurde die Enterbung wegen Abfalls von der Kaste beseitigt und ein Gesetz von 1850, das die indische Regierung erlassen hatte, schrieb demgemäß vor, »daß, soweit eine in Geltung stehende Norm oder Gewohnheit eine Person deshalb mit dem Verlust des Eigentums oder Erbrechtes bedroht, weil sie freiwillig aus einer Religionsgemeinschaft ausscheidet oder aus ihr ausgeschlossen wird oder der Rechte der Kaste verlustig geht, rechtsungültig« sei. Zuletzt wurde dieses Gesetz noch 1903 zur Anwendung gebracht (L. R. 30 Indian Appeals 249).

Auch wo eine Norm des Eingebornenrechtes dem jus publicum der Engländer zuwiderlief, wurde sie, ebenso wie es die Römer taten (s. Mitteis S. 126), für unverbindlich erklärt. So erging es z. B. der Norm (Mitakshara, c. II, 7), die da vorschrieb: »Niemals soll ein König das Vermögen eines Priesters an sich ziehen, denn das Gesetz Manus verbietet es.« Auf Grund dieser Norm versuchte ein Brahmane dem Heimfallsrecht der Krone das erblose Gut eines Hindu zu entziehen entgegen dem englischen Gesetz (16/17 Vict. c. 95, § 27), natürlich ohne Erfolg (8 Moore, Indian Appeals 500).

Daß das englische common law unbedingt zur Anwendung komme, das wollten und konnten die Engländer nicht. Das Status-, Familien- und Erbrecht blieb unberührt, und das Vermögensrecht, wozu das common law den Grundstock lieferte, mußte entsprechend modifiziert werden, so wie es die Römer taten, als sie das jus gentium als Reichverkehrsrecht gestalteten. Sehr gut zeichnet der Richterspruch (Freeman v. Fairlie von 1828, 10 Moore Indian Appeals 305) das Vorgehen der Engländer, da sie das common law in Indien zur Anwendung brachten. Man betrachtete fiktiv Indien als neuentdecktes und von den Engländern neubesiedeltes Land. Die Beamten der Ostindischen Compagnie, die übrigen Briten und Christen unterlagen dem englischen common law, die Muslims und Hindus ihren Gewohnheiten und ihrem Recht. Nur für die Zwecke des Handels und des wechselseitigen Rechtsverkehrs seien am common law und an dem Eingebornenrecht Veränderungen vorgenommen worden (»But in the settlements formed by the East India Company in Bengal the case was very different. . . . . Some new course was to be taken in this peculiar case; and the course actually taken seems to have been to treat the case in a great measure like that of a new-discovered country, for the Government of the Company's servants, and other British or Christian settlers using the laws of the mother country, as far as they were capable of being applied for that purpose, and leaving the Mahomedan and Gentoo inhabitants to their own laws and customs, but with some particular exceptions that were called for by commercial policy, or the convenience of mutual intercourse). Wir haben dieses Rechtsdiktum des-

halb ausführlich wiedergegeben, weil es ganz deutlich die Ähnlichkeit mit dem Vorgehen der Römer bei Schaffung ihres jus gentium für den Rechtsverkehr zwischen Römern und Peregrinen (s. Mitteis, S. 122 ff.) widerspiegelt. Hier wie dort das Bestehen von Personenkreisen mit eigener Rechtsordnung, hier wie dort die Schaffung einer gemeinsamen Rechtsbasis für die Zwecke des Handelsverkehrs und des wechselseitigen Rechtsverkehrs durch einseitige Bestimmung des herrschenden Personenkreises, aber durch Modifikation beider Rechtsordnungen.

Die idyllisch zu nennende Ruhe, die die Schaffung eines solchen anglo-indischen jus gentium begleitete, wurde im Jahre 1833 deshalb unterbrochen, weil Schüler und Anhänger von Jeremias Bentham sich in den Kopf setzten, die Lehren des Meisters in Indien als Versuchsfeld anzuwenden, um dann, ausgerüstet mit dieser Erfahrung, in England das große Werk der Kodifikation des gesamten englischen Rechtes, wie es der Meister empfohlen hatte, durchzuführen.

Macaulay, dem Historiker, fiel die Aufgabe zu, als juristischer Beirat des indischen Vizekönigs das Werk in die Wege zu leiten. Er war auch der spiritus rector einer in Indien eingesetzten Gesetzgebungskommission, die fleißig arbeitete, aber zu keinem Ziel kam, da Macaulay abging. Im Jahre 1853 wurde dann eine neue Kommission eingesetzt, die im Jahre 1859 eine Zivilprozeßordnung, im Jahre 1860 ein Strafgesetzbuch und 1861 eine Strafprozeßordnung schuf, alles Gesetze, die als indische Gesetze vom Legislative Council des Vizekönigs erlassen wurden. Im Jahre 1861 war eine neue Kommission eingesetzt, die aber wegen des Widerstandes der indischen Regierung, der die Gesetzmacherei zuviel wurde, im Jahre 1870 ihr Amt niederlegte. Trotzdem wurden auf Grund der Vorarbeiten dieser Kommission noch einzelne größere Gesetze erlassen; eine Beweisordnung im Jahre 1872, ein Verjährungsgesetz und eine Nachlaßordnung 1877 (ein Erbrecht für Europäer war schon 1865 ergangen), ein Gesetz über die allgemeinen Grundlagen des Vertragsrechtes (1872), über Inhaberpapiere (1881), über Treuhänder (1882), über Eigentumsübertragungen durch Verpfändung, Verkauf, Verpachtung (1882), ein Gesetz über Grunddienstbarkeiten (1882),

ein Vormundschaftsgesetz (1890). Erfolg, d. h. praktische Anwendung im Sinne der Rechtseinheit, die alle Bewohner Indiens verbinden soll, haben nur die Prozeßgesetze und das Strafrecht. Der Strafprozeß und das Strafrecht haben gegenüber dem englischen Vorbilde eine besondere Verstärkung des bureaukratischen Ansehens der Machthaber (vgl. dazu Halsbury, the Laws of England X (1909), p. 620 f.) gebracht.

Im übrigen sind die Gesetze, sofern sie auch die Eingeborenen betreffen, wie z. B. das Gesetz über das Vertragsrecht, durchwegs als Mißerfolg zu bezeichnen. Wie wenig übrigens gegen Eingebornenbräuche und selbst jene Gewohnheiten, die nicht dem Islam oder den Hindukreisen angehören, diese anglo-indischen Gesetze aufzukommen vermögen, davon liefert C. Ilbert aus seiner Praxis als juristischer Beirat des Vizekönigs ein hübsches Beispiel. Aden gehört in gesetzgeberischer Hinsicht zu Indien. Die im Jahre 1865 erlassene Erbrechtsordnung war den Israeliten von Aden durch 20 Jahre nach ihrem Erlasse noch so unbekannt geblieben, daß sie anläßlich eines Rechtsstreites erst erfuhren, daß so etwas wie eine sie angehende Erbrechtsordnung existiere. Sie wandten sich an die britisch-indische Regierung, sie bei ihrer althergebrachten Rechtsordnung (Numerus XXVII, 1—11) zu belassen. Unter dem Vorbehalt, daß sie den Nachweis erbrächten, diese Rechtsordnung sei ihr althergebrachtes Recht, und unter dem weiteren Vorbehalt, daß die Juden von Britisch-Indien nicht Gleiches in Anspruch nähmen, wurde ihnen gestattet, zum Pentateuch zurückzukehren.

III. Die Dominions.

Die großen Selbstverwaltungskolonien zeigen in unserer Frage allerdings ein ganz anderes Bild. Für sie gilt zunächst nicht das englische common law als subsidiäres Reichsprivatrecht. Wir haben oben (S. 306) bereits gesehen, daß es nicht einmal ein subsidiäres common law für ganz Canada oder ganz Australien gibt. Daher gibt es noch weniger ein common law für das britische Weltreich, und der oberste Reichskolonialhof, das Judicial Committee of the Privy Council, kann auf keinen Fall, soweit die Dominions in Frage kommen, als ein solcher angesehen werden, der die Rechtseinheit innerhalb

des Weltreiches verbürgt (Keith, Imperial Unity, a. a. O. 379: The English common law, however, is so far from alive in most parts of the Empire where it is now in part embodied in statutes, in part changed by legislation, that the function of the Privy Council in maintaining uniformity of law is not to be taken very seriously). Dazu kommt aber noch, daß, wie wir wissen (oben S. 299 f.), die Dominions das Judicial Committee auch in der Entscheidung aller nicht öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten, also in allen Fragen des Privatrechtes, beinahe ganz ausgeschaltet haben durch die Einrichtung eigener oberster Gerichtshöfe. Damit ist nicht nur die Möglichkeit des common law als subsidiären Reichsprivatrechtes beseitigt, sondern auch seine Funktion als jus gentium innerhalb des britischen Weltreiches, soweit die Selbstverwaltungskolonien in Frage kommen. Und in der Tat! Nicht englisches common law als jus gentium, sondern gerade sein Gegensatz, das internationale Privatrecht, ist die Grundlage und das Richtmaß, wenn Angehörige der Dominions untereinander oder mit den Angehörigen des Mutterlandes in Rechtsstreit geraten.

So sagt eine der anerkannten Autoritäten des internationalen Privatrechtes, Burge, in seinen Commentaries (a. a. O. II, 22): »Die Rechtsordnungen der verschiedenen Teile des britischen Reiches werden so behandelt, als wären sie wechselseitig voneinander unabhängig, und es ist die Ansicht vertreten worden, daß Fragen betreffend den Konflikt dieser Rechtsordnungen untereinander oder mit dem ausländischen Recht als Gegenstände des internationalen Privatrechtes, das maßgebend ist für die Entscheidung des Richters des angerufenen Forums, zu behandeln seien und nicht nach dem Recht von England.« Schon im Rechtsfall Phillips v. Eyre, in welchem die zivilrechtliche Verantwortlichkeit eines Gouverneurs der eine eigene Repräsentativverfassung besitzenden Kolonie Jamaica zur Entscheidung stand (s. oben S. 182 f.), wurde von dem Reichsobergericht der Queen's Bench entschieden, daß »wo in den Kolonien eigene Legislaturen eingerichtet sind, mit Vollgewalt der Gesetzgebung, da soll dieselbe Comitas gentium, welche im Verhältnis zu anderen Nationen geübt wird, auch diesen Kolonien gegenüber seitens

der englischen Gerichte geübt werden« (Tarring, p. 128). Eine praktische Anwendung hat dieser Satz heute bei der Haftung der Gouverneure von Selbstverwaltungskolonien u. a. insofern gefunden, als solche Gouverneure für strafbare Handlungen zivilrechtlich in England nur dann verantwortlich gemacht werden, wenn ihre Handlungsweise nach den Rechten der Kolonie **und** des Mutterlandes Verantwortlichkeit begründet. Keith (Responsible Government) kann mit vollem Recht sagen (I, 134): Ein Gouverneur kann als Privatmann oder wegen seiner Amtshandlungen in England gerichtlich verfolgt werden, aber nur »subject to the ordinary principles of private international law«.

Dem Auslande gegenüber gelten natürlich England mit seinen Dominions als Einheit. Fragen des internationalen Privatrechtes, die zwischen den Angehörigen der Dominions und Ausländern entstehen, werden von englischen und ausländischen Gerichten so behandelt, als ob die ausländische Rechtsordnung mit der englischen des common law in Konflikt käme. Freilich, wenn sich die Streitigkeit vor englischen Gerichten abspielt, wird der englische Richter für seine britischen Reichsbürger diejenige Rechtsordnung zur Anwendung bringen, die durch dessen Domizil im britischen Weltreich gegeben ist (In re Johnson, 1903, 1 Ch. D. 82 L, resumiert bei Burge: It has been held that foreign States are entitled to look to one general law for the whole of the British dominions in such questions, i. e., the law of England, which law applies to the particular person whose rights are in question the law of his particular British domicil).

Interessant ist auch weiter zu beobachten, wie diese Anerkennung der Grundsätze des internationalen Privatrechtes an Stelle des englischen common law ihre Kreise weiter gezogen hat auf das Gebiet des internationalen Steuerrechtes und Strafrechtes, wenn die Rechtsordnung der Selbstverwaltungskolonie in Konflikt mit der Rechtsordnung des Mutterlandes gerät. Nehmen wir gleich das Beispiel des Steuerrechtes. Die englische Finance Act von 1894 erhebt eine Erbschaftssteuer von allem beweglichen Vermögen, gleichviel wo es gelegen ist, wofern der Erblasser nur sein letztes Domizil in England hatte. Es gestattet aber Abzüge für jenes bewegliche

Vermögen, von welchem in einer Kolonie Erbschaftssteuern für den darin befindlichen Teil (assets situated therein) gezahlt worden sind. Durch eine Rechtsfiktion sieht das Recht von Transvaal Vermögensstücke, wie Anteilscheine an Minen (shares), schon dann als in seinem Gebiete belegen an, wenn die Minen selbst sich in seinem Gebiete befinden, während England sie als einfache Inhaberpapiere dort befindlich sein läßt, wo sie sich nach Begebung örtlich vorfinden, also gewöhnlich bei dem Erblasser, der in England sein letztes Domizil hatte. Bei diesem Konflikt der Rechtsordnungen mußte England nachgeben, weil die Transvaalregierung ihm vorwarf, eine Besteuerung des in Transvaal belegenen Vermögens vorzunehmen. Hätte es sich um das Transvaal der Boeren gehandelt, so hätte England wahrscheinlich den Protest ignoriert. Aber da er auf der Reichskonferenz von 1911 von der Südafrikanischen Union erhoben wurde und vom Standpunkte des internationalen Steuerrechtes sich wohl vertreten ließ, hat England die Staatsratsverordnung, die für die Kapkolonie die englische Erbschaftssteuer in der bekannten Weise wirken lassen wollte, zurückgezogen, und in Transvaal ist Gleiches nie praktiziert worden (Keith, Resp. Government III, 395).

Im Strafrecht gilt schon seit jeher jede Selbstverwaltungskolonie als Ausland besonders für Auslieferungszwecke, und wenn sie, wie Canada, von der Ermächtigung Gebrauch gemacht hat, ein eigenes Auslieferungsrecht zu schaffen. Nach den in Frage kommenden Reichsauslieferungsgesetzen von 1870 und 1873 kann jede Selbstverwaltungskolonie (aber auch eine mit bloßer Repräsentativverfassung ausgestattete) eine eigene Kodifikation des Auslieferungsrechtes vornehmen, der aber der englische König im Londoner Staatsrat seine Zustimmung erteilen muß, wodurch gleichzeitig die Rechtswirksamkeit der Reichsgesetzgebung für das Gebiet der Kolonie und für ihren Verkehr mit dem nichtbritischen Ausland beseitigt wird. Da kann es nun vorkommen, daß ein Auslieferungstransport von Canada nach dem Auslande durch britisches Gebiet geführt werden muß. Innerhalb dieses britischen Gebietes befindet sich der canadische Transport im Auslande. Glückt hier dem Transportierten ein Fluchtversuch während des Transportes, so kann er, wenn das canadische Strafrecht

und das Recht des Durchzugsgebietes in bezug auf die Beurteilung der Tat, weswegen ausgeliefert worden, verschiedene Wege gehen, der Ausreißer selbst von britischen Behörden (des Transitgebietes) nicht eingebracht werden. Da nämlich dieses Transitgebiet ebenso wie jedes andere britische Reichsgebiet, wenn keine Abmachungen vorliegen, Ausland für Canada ist, so müßte, wenn das Transitgebiet Schritte unternehmen soll, um nach dem Ausreißer zu fahnden, die Straftat nicht bloß nach canadischem Recht, sondern auch nach dem Recht des für Canada als Ausland geltenden britischen Transitgebietes strafbar sein (vgl. Keith, Imperial Unity, p. 299).

Bildet nun nach dem bisher Gesagten weder ein subsidiäres Reichsprivatrecht, noch ein englisches jus gentium als ungeschriebenes Reichsverkehrsrecht die Grundlage einer Rechtseinheit, wie sie zwischen den Dominions untereinander und im Verhältnis zum Mutterland vorhanden sein müßte, so könnte man doch schließlich noch auf das geschriebene Reichsverkehrsrecht verweisen. In der Tat gelten alle jene Reichsverkehrsgesetze, wie wir sie oben im Verhältnis von Mutterland und Kronkolonien angetroffen haben (oben S. 314), auch für die Dominions. Aber schon sind die Grundlagen dieser Reichsgesetzgebung unterwühlt, als welche wir oben zwei Grundsätze kennengelernt haben: Keine Kolonie darf extraterritoriale Gesetzgebung üben und kein Kolonialgesetz darf einem Reichsgesetz zuwiderlaufen. Der erste der beiden Grundsätze wird ebenso von den Legislaturen der Dominions vernachlässigt, wie von dem obersten Gerichtshofe jeder Selbstverwaltungskolonie, und das Judicial Committee macht gute Miene zum bösen Spiel. Kann es auch anders? So wird es als zulässig angesehen, wenn ein Gesetz von Neusüdwales Bigamie straft, mag sie begangen sein »wo auch immer in der Welt« (wheresoever) (Rechtsfall Macleod v. Attorney-General for N. S. Wales 1891, Appeal Cases 455), so ferner, wenn ein canadisches Gesetz nicht bloß unerwünschte Einwanderer abweist, sondern ihre Rückbeförderung in ihre Heimat zwangsweise auf Kosten des Eigentümers des Einwandererschiffes verfügt (The Attorney-General of Canada v. Ghilula, zit. bei Keith, Resp. Government I, 390 ff.). Die Begründung lautet: Hat das Dominion die Gesetzgebungs-

kompetenz in der Angelegenheit, dann muß ihm das und jedes Mittel zur Durchführung der Kompetenz erlaubt sein. Darauf gestützt, hat auch der oberste Richter von Neuseeland (in re Award of Wellington Cooks' and Stewards' Union) einen bloß für Neuseeland auf Grund dortiger Gesetzgebung gültigen Lohntarifvertrag als auch auf hoher See maßgebend erachtet. Er stützte sich hierbei auf die Verfassung von Neuseeland (§ 55), die zu solcher Gesetzgebung ermächtige und erklärte, »daß seine Doktrin nur eine Fortführung des Grundsatzes der Self-Governmentlehre wäre«. Das ist sie allerdings!

Aber auch daß Kolonialgesetze Reichsgesetzen nicht zuwiderlaufen sollen, wird von der Gesetzgebung der Dominions seit zwei bis drei Jahrzehnten nicht mehr streng beobachtet. Gerade die britische Handelsschiffahrtsakte und die das Autorrecht betreffende Reichsgesetzgebung ist wiederholt vom Gesetzgeber der Selbstverwaltungskolonien verletzt worden (Keith, Imperial Unity c. Xf.). Die Nutzanwendung, die das Mutterland für die Form seiner Reichsgesetzgebung daraus zog, ist sehr bemerkenswert. Während die älteren Reichsverkehrsgesetze, wie die Merchants Shipping Act von 1894, die Auslieferungsgesetze von 1870, 1873, das Reichszollgesetz für jene Kolonien, die eine eigene Legislatur besaßen, noch die Bedeutung von Rahmengesetzen hatten (entweder für die ganze Materie oder nur für einzelne Teile), wobei es der Kolonie überlassen blieb, den Rahmen mit Zustimmung des Mutterlandes auszufüllen, ist bei den neuesten Gesetzen, wie der oben (S. 297 f.) erwähnten Reichsbürgerakte von 1914, der Copy Right Act von 1911, der Merchant Shipping (convention) Act von 1914, der Wireless Telegraphy von 1908, der Naval Discipline (Dominion Naval Forces) Act von 1911 nunmehr das Verhältnis zwischen Kolonialausführungsgesetz und Reichsgesetz so geregelt, daß die Legislatur des Dominion ohne Zustimmung des Mutterlandes nötig zu haben, ihre eigene Gesetzgebung zur Ausfüllung des Rahmens vornehmen kann, aber auch das ganze Reichsgesetz gar nicht zu adoptieren braucht. Das ist eben der Standpunkt, den Rom seinen Verbündeten gestattete und den Cicero mit den Worten (s. oben) bezeichnet: »leges de civili iure latae sunt; quas Latini voluerunt, adsciverunt. . . . . .«

§ 13. Die Wehreinheit.

Literatur: Mommsen, Römisches Staatsrecht III, 671 ff., 738 ff.; Beloch, Der italische Bund (1880), S. 201 ff.; Mommsen, Die Conscriptionsordnung der römischen Kaiserzeit (Ges. Schr. VI, 20 ff.); Derselbe, Das römische Militärwesen seit Diocletian (Ges. Schr. VI, 206 ff.); Seeck im Rheinischen Museum XLVIII (1893), 602—621; Derselbe, Gesch. des Untergangs der antiken Welt I, 222—290, 368 ff. und II, 3—51; v. Domaszewski, Die Rangordnung des römischen Heeres, 1908; Todd, Parliamentary Government in the British Colonies, 1894, ch. XII; The Empire and the Century, 1905, p. 174—248; Keith, Responsible Government in the Dominions III (1912), p. 1248—1298; Derselbe, Imperial Unity ch. XV.

Wie auf den beiden, im vorhergehenden dargestellten Gebieten der Reichsbürgerschaft und der Rechtseinheit, treffen wir auch auf dem Gebiete der Wehreinheit eine auffallende Gegensätzlichkeit in der Entwicklung beider Weltreiche an. Im römischen Reich werden die von der Republik und dann später von Augustus von neuem gelegten städtischen Grundlagen des Heerwesens verlassen und eine in die Augen fallende Zentralisation des Heeres greift wenigstens in den formalrechtlichen Grundlagen unter Preisgabe der munizipalen Unterschiede durch, ohne freilich es verhüten zu können, daß, faktisch und sozial betrachtet, das Reich immer weniger von Bürgern und immer mehr von Barbaren, die reichsangehörig geworden, und von Ausländern, die angeworben sind, verteidigt wird. Formal hat man ja immer noch ein »Reichsheer«, materiell aber nichts weiter als fremdländische Elemente, denen der äußere Anstrich von Römern gegeben wird. Charakteristisch ist für diese Entwicklung, was von Kaiser Probus erzählt wird: er habe den besiegten Germanen auferlegt, 16000 kriegstüchtige Männer zu liefern, habe sie aber in bestehende Regimenter untergebracht, damit, wie er sagte, nicht gemerkt würde, wie sehr Roms Weltreich von der Barbarenhilfe abhängig geworden (Vita Probi, 14: accepit sedecim milia tironum, quos omnes per diversas provincias sparsit ita, ut numeris vel limitaneis militibus quinquagenos et sexagenos intersereret, dicens sentiendum esse, non videndum, cum auxiliaribus barbaris Romanus iuvatur).

Ganz anders führt der Weg, den das britische Weltreich in der Wehreinheit zurückgelegt hat. Er beginnt mit stärkster Zentralisation und zeigt heute vollständigste Dezentralisation,

so sehr, daß selbst bei dem Wehrmittel, welches gewiß strengste Zentralisation nötig zu haben scheint, wir meinen die Flotte, die Dezentralisation von den Dominions am lautesten gefordert und vom Mutterland auch zugestanden worden ist. Ja man kann, um die Dezentralisation der Wehrverfassung, wie sie im britischen Reich vor und im Weltkrieg herrschte, nicht besser charakterisieren, als wenn man sagt, daß jene Dezentralisation noch viel umfassender ist, als sie Rom im italischen Bund, also vor 89 (v. Chr.), seinen Bundesgenossen zugestanden. Den italischen Bundesgenossen war zwar ebensowenig wie den britischen Dominions erlaubt, Krieg auf eigene Faust zu führen oder selbständig Frieden zu schließen. Aber während für die italischen Bundesgenossen jede römische Kriegserklärung maßgebend war und sie zur Waffenfolge verpflichtete (Mommsen, St. R., a. a. O. 671), ist das, wie wir noch sehen werden, für die britischen Dominions mit nichten der Fall. Während ferner jeder römische Friedensvertrag oder sonstige Vertrag sich ohne weiteres auch auf die italischen Bundesgenossen erstreckte, trifft dies, wie wir oben gesehen (S. 210), für die britischen Dominions keinesfalls zu. Die römisch-italische Wehrgenossenschaft beruhte auf dem Prinzip, daß die bundesgenössische Pflicht zur Stellung von Streitkräften rechtlich ebenso schrankenlos war, wie die Wehrpflicht des römischen Bürgers. »Wie von seinen Bürgern, so auch von seinen Wehrgenossen kann der römische Staat innerhalb der Grenzen der Möglichkeit jede Waffenleistung von Rechts wegen fordern« (Mommsen, a. a. O. 672). Nicht so der englische Staat von den Dominions, wie noch unten zu zeigen sein wird.

Man möchte bei dieser verschiedenen Entwicklung fragen: Wie ist sie möglich, da das Problem das gleiche ist? Eine Herrennation will große Räume beherrschen und verfügt doch nur über beschränkte Kräfte, namentlich was das Menschenmaterial anlangt. Da scheint doch die Entwicklung im Römerreiche die natürlichere. Das Herrenvolk wird, je mehr seine Kultur wächst, um so unkriegerischer. Es überläßt zunächst Söldnern, die anfangs Stammesgenossen sind, die Verteidigung des Reiches. Das wird immer unzureichender. Zum Schlusse ist man auf fremdstämmige Truppen, auf »Barbaren« angewiesen. England hat nun auch scheinbar diese Entwicklung

durchgemacht. Söldnertruppen waren das Material, womit Kriege geführt wurden. Aber da kam der Weltkrieg und zeigte, daß trotz sehr weitgehender Dezentralisation nicht nur keine fremdstämmigen Elemente in der Hauptsache sich für das Weltreich einsetzten, sondern gerade die Stammesgenossen, die vor dem Kriege sich für die entschiedenste Dezentralisation der Wehrverfassung ausgesprochen hatten, die Canadier und Australier, ja selbst die Buren, denen man es am wenigsten zugetraut hatte.

Wenn das britische Weltreich wegen der Heeres- und Flottendezentralisation hätte zugrunde gehen müssen, so wie es imperialistische Briten und ihre Feinde vor dem Weltkrieg behauptet haben, so haben diese Kreise offenbar vergessen, daß dem Römerreich trotz weitgehender Zentralisation der Wehrverfassung es nicht gelungen war, dem Untergang zu entgehen. Nein, es muß an anderen Gründen liegen. Wenn die Engländer dieselbe Entwicklung wie die Römer durchlaufen, dann hätten sie mit Negern und Indern allein den Weltkrieg führen müssen. Es hätten nicht Canadier an der Somme und in Belgien, nicht Neuseeländer und Australier bei Gallipoli gefochten. Daß dies trotz der größten Dezentralisation in der Wehrverfassung möglich war, dankt England dem Umstande, daß ihm die Mißstände fremd waren, die das Römerheer schließlich zu einem Barbarenheer haben werden lassen. Roms Kaiser haben, um die herrschende Nation ihrerseits zu beherrschen, sie systematisch entwaffnet (namentlich seit Vespasian). Die Heimatsangaben der Veteranen in den Militärdiplomen führen eine beredte Sprache. England kennt dies Mißtrauen gegen seine eigenen Bürger nicht, nicht einmal gegen diejenigen, die, wie die Buren, kurz zuvor seine Feinde gewesen.

Rom mußte ferner die munizipalen Grundlagen seiner alten Wehrverfassung aufgeben und statt seiner zivilisierten Bürger Barbaren, Nichtbürger in die Legionen einstellen, weil ihm die munizipale Grundlage, namentlich im Osten, fehlte und weil außerdem die Selbstverwaltung der Munizipien im römischen Kaiserreich zu Grabe getragen war. England hat in der Ausgestaltung seiner munizipalen und kolonialen Selbstverwaltung, namentlich seit der Mitte des 19. Jahr-

hunderts, das denkbar Größte geleistet. Die Früchte sind nicht ausgeblieben. Sie sind während des Weltkrieges gepflückt worden.

I. Die Wehreinheit im Römerreich.

Die Republik hat im italischen Bunde die Lasten der Kriegsführung mit den Bundesgenossen geteilt, zum mindesten sie beträchtlich auf deren Schultern geschoben (Beloch, Der italische Bund, 205 f.). Die untertänigen Städte waren zur Wehrleistung nicht herangezogen oder höchstens in geringem Maße, und nicht außerhalb ihres Sprengels, in der Hauptsache deshalb, weil ihnen geschulte und geordnete Mannschaften fehlten und weil man im übrigen ihre Tributleistungen als genügendes Äquivalent für den von Rom geleisteten Schutz ansah.

An diesen Grundlagen einer in der Hauptsache städtischen, d. h. durch Stadtkontingente (Roms und der Bundesgenossen) getragenen Heeresverfassung änderte Augustus nur soviel, daß er nun auch die untertänigen Städte heranzog und die aus Bundesgenossen nun zu autonomen Munizipien gewordenen italischen Städte ohne Vorrangstellung gegenüber den Untertanenstädten ebenfalls ihrer Wehrlast genügen ließ. Die so angestrebte Nivellierung der autonomen und der Untertanenstädte erhielt in der Konskriptionsordnung des Augustus folgende Gestalt:

Grundsätzlich sollten alle Bürger, mochten sie aus Vollbürgergemeinden oder Halbbürgergemeinden oder aus Peregrinenstädten stammen, den Legionen eingereiht werden, die Nichtbürger, also diejenigen, die nicht aus städtischen Gemeinden stammten, in die von Augustus neugeschaffenen Auxilien (Alen und Kohorten) aufgenommen werden. Nunmehr bestand die allgemeine Wehrpflicht nicht bloß der reichsangehörigen Bürger, sondern auch der Nichtbürger, die, wenn nötig, zwangsweise durch Aushebung eingestellt werden konnten. Die praktische Ausführung dachte sich Augustus so, daß zunächst für die Garde nur diejenigen Bürger in Betracht kamen, welche den ältesten Teilen des Römerreichs in Italien (Rom, Latium, Etrurien und Umbrien) angehörten (Tac. ann. IV, 5: tres urbanae, novem praetoriae cohortes,

Etruria ferme Umbriaque delectae aut vetere Latio et coloniis antiquitus Romanis). Die Legionen sollten sich aus dem übrigen Italien ergänzen. Für die Bürger der Provinz waren die sog. cohortes voluntariorum civium Romanorum, die Freiwilligenkohorten, bestimmt, für die Nichtbürger die Auxilien. Selbst zu der Zeit, wo noch der Andrang der freiwilligen Meldung groß war, können wir konstatieren, daß das Idealbild, wie es Augustus angestrebt, nicht erreicht wurde. Vor allem ergeben die Veteranenlisten und Lagersteine, daß die Legionare durchaus nicht mit Italikern, später sogar nicht einmal mit Bürgern ausgefüllt wurden. Für Ägypten ist der Nachweis erbracht (s. Wilcken Chrest. I, 394), daß die ägyptischen Legionen sich zum größten Teil aus dem Orient ergänzten. Dies nicht etwa für eine spätere Zeit, als höchstens die des Tiberius. Danach waren 50% dieser Legionssoldaten ihrer Herkunft nach aus Galatien, 25% aus Ägypten, 9% aus Syrien, je 2% aus Bythinien, Cypern und Cyrenaica und bloß 9% aus dem Westen, Italien, Gallien und Afrika. Ähnlich war es, wie Mommsen dartut, in den anderen Provinzen des Orients. Seitdem namentlich die örtliche Aushebung unter Hadrian üblich wird, ergänzt sich die Legion aus dem Menschenmaterial ihres Standortes. Örtliche Verschiebungen des Legionsmaterials kommen nicht mehr vor: der Okzident bleibt bei der Rekrutierung der Okzidentalen, der Orient bei der der Orientalen.

Wie ist nun dieser Zug zu erklären, der eigentlich der Augustinischen Konskriptionsordnung deshalb widerspricht, weil sie ja alle Legionen nur durch Angehörige städtischer Zivilisation auszufüllen strebte und zu diesem Zwecke die Bürgerbasis für legionäre Aushebung schon sehr verbreitert hatte, indem, wie wir wissen, nicht bloß römische Bürger, sondern auch solche peregrinischen und latinischen Rechtes für die Legionen ausgehoben wurden? Wie ist es zu erklären, daß trotz dieser breiten Basis immer weniger Italiker und immer weniger Bürger für die Legionen zur Verfügung standen? Wenn man von einer nicht allgemein geteilten Ansicht der sog. Rassenverschlechterung absieht, so ist ein Grund hierfür zunächst die Politik der Kaiser, namentlich der Flavier, die Herrennation zu entwaffnen, um sie selbst bequemer zu be-

herrschen. Seit Vespasian verschwinden die Italiker aus den Legionen. Verwandt mit diesem Mißtrauen gegen die Bürger, bringt das dyarchische Verhältnis zwischen Princeps und Senat es mit sich, daß der Kaiser gern ohne viel Aufhebens Aushebungen vornimmt. Für die Legionen, die alten Bürgerformationen, braucht er den darauf gerichteten Senatsbeschluß, für die Auxilien nicht. Deshalb wendet er auch in seinen, den kaiserlichen Provinzen, in denen er sich eine Hausmacht schaffen möchte (s. oben S. 148 ff., domi retinere), vorwiegend die auxiliare Aushebung an. Er könnte zweifellos auch hier ohne Senatsbeschluß auch die legionäre anwenden, aber er tut es nicht, weil — und jetzt gelangen wir zu dem springenden Punkt — ihm hier in seinen Provinzen die Stadt als Grundlage der Zivilisation fehlt. Hier zeigt sich, wie wenig die sog. Polisverbreitung und Munizipalisation, die seit Augustus die Politik der Kaiser gewesen (s. oben S. 72 ff.), ein wirklich zivilisatorisches Element geworden. Daß Augustus gerade auf die hellenische Stadt im Osten seine Heeresorganisation aufbauen wollte oder gar auf die gallische civitas im Westen, das machte die Verwirklichung seines Ideals römischer Heeresverfassung von vornherein aussichtslos. Kein Geringerer als Mommsen (Ges. Schriften, a. a. O. 24) hat auf das Zweischneidige der Maßregel hingewiesen. »Freilich war die Stadtheimat, zumal in ihrer mehr äußerlich sich ausdehnenden als innerlich sich vertiefenden Entwicklung, an sich schon für den Besitz städtischer Zivilisation eine Bürgschaft von bedenklichem Wert und wollte mehr eine Direktive als eine Schranke sein.« Gute Kaiser, denen die Erhaltung der führenden Nation am Herzen lag, mochten die Direktive im Geiste Augustus weiter führen, andere, die dem Barbarentum den Vorrang geben wollten (wie Septimius Severus), konnten dies aber auch mit demselben Instrument. Es war sehr schwer im gegebenen Augenblick zu sagen, ob der Vorort eines keltischen Gaues mehr städtischen oder ländlichen Charakter hatte, und von dieser rein tatsächlichen Seite (Mommsen, a. a. O. 82 f.) hing die Unterbringung des Angehörigen in der Legion oder in dem Auxiliardienst ab. Was man dem Gemeinwesen nicht von selbst anmerkte, das mußte noch durch Dienstinstruktionen des Kaisers näher festgesetzt werden, was wieder

auf Willkür und die Möglichkeit hinauslief, die Legion auch durch Nichtbürger zu füllen. Das andere Mittel hatte seinen Ursprung in den schon der ausgehenden Republik bekannten legiones vernaculae, d. h. den Legionen, die eigentlich aus Nichtbürgern gefüllt wurden, denen aber der Feldherr vor ihrem Eintritt oder nach ihrer Entlassung das römische Bürgerrecht verlieh. Dieses Mittel wurde in der Kaiserzeit besonders ausgebaut, um die Möglichkeit zu gewinnen, auch Nichtbürger in die Legionen einzustellen. Durch dieses Mittel wurde das Eindringen der Barbaren in das römische Heer besonders gefördert.

Parallel damit verläuft auch der Verfall eines anderen Lieblingsgedankens von Augustus, nämlich Offiziere römischer Abkunft auch die Auxilien leiten zu lassen. Das Zenturionat hatte sich auf diese Weise bis über die Zeit des Kaisers Hadrian hinaus zum Mittelpunkt militärischer Schulung entwickelt. Septimius Severus, der sich die Barbarisierung des Heerwesens besonders angelegen sein ließ, rottete daher das römisch-italische Element im Zenturionat aus. Die Barbaren, die an Stelle der Italiker und Okzidentalen überhaupt eintraten, vermochten aus dem Amt nicht viel zu machen, und so verfiel es, ohne je förmlich abgeschafft worden zu sein. Der Name Ordinatus, der in der späteren Kaiserzeit für diese Charge aufkommt (v. Domaszewski, a. a. O. S. 97), ist gewissermaßen der stille Spiegel eines Sees, der einen Ertrunkenen deckt.

Den Schlußstein der Entwicklung bildet seit Diocletian die Nationalisierung bzw. die Renationalisierung des in den Legionen und Auxilien untergebrachten Barbarentums. Denn während bis dahin die Kaiser in den Legionen und Auxilien die Barbaren mit dem Bürgerelement zu verschmelzen bemüht waren oder wenigstens dieser Verschmelzung nicht ernstlich feind waren, kommt nun jetzt der Brauch auf, in den Auxilien und namentlich in der vornehmen Hoftruppe der Scholen das Barbarenelement national zusammenzuhalten. Diese barbarischen Auxilien und Scholen, die nicht bloß mit reichsangehörigen, sondern auch mit im Auslande geworbenen Barbaren ausgefüllt werden, gelten als die Elitetruppen, die allen anderen vorgehen. Je barbarischer, d. h. im römischen Sinn

unzivilisierter, der Soldat ist, desto größer ist sein militärisches Ansehen. Unter ihnen entwickelt sich ein Korpsgeist, der einem Nationalgefühl ähnlich kommt. Man ist zwar römischer Soldat »von Beruf«, aber man ist sich auch seiner ausländischen Nationalität mit Stolz bewußt. Wie es in einer Inschrift (C. I. L. III, 3576, zit. bei Mommsen, a. a. O. 248[2]) heißt: Francus ego civis, Romanus miles in armis. Das ist zugleich der Grabstein der römischen Reichswehr und auch der Reichseinheit. Denn von da führt der Weg, wie Mommsen sagt (a. a. O. 103), über die Föderatentruppen zum Königtum der Gothen und Franken auf römischem Boden.

II. Die Entwicklung im britischen Weltreich.

Sie nimmt im Gegensatz zum römischen Reich ihren Ausgangspunkt von streng durchgeführter Zentralisation und endet wie schon oben berührt wurde, mit einer so weitgehenden Dezentralisation, daß man die großen Kolonien eher Bundesgenossen Englands, denn untergeordnete Glieder eines größeren Gemeinwesens nennen darf. Und warum diese der römischen so entgegengesetzte Entwicklung? Weil sie anders als die römische und im Gegensatz zu dieser getragen ist von dem völligen Vertrauen des Mutterlandes zu seinen großen Dominions und weil außerdem den kolonialen Gemeinwesen, die mit parlamentarischer Regierung ausgestattet sind, vollständige Selbstverwaltung eingeräumt wurde, wie auf anderen Gebieten, so auch auf dem der Heeresverwaltung.

Seit Einrichtung der parlamentarischen Regierung in den großen Siedlungskolonien oder, wie die englische Rechtsterminologie dies bezeichnet, seit Einrichtung des responsible government, war die Zurückziehung der Reichstruppen eine notwendige Folge des Vertrauens, das das Mutterland in die weitere Entwicklung der großen Kolonien setzte. Es schien auch von vornherein ausgeschlossen, daß die mutterländische Regierung die Reichstruppen, die in den Kolonien standen, einfach zur Disposition der Kolonialregierung stellen würde, zumal diese ja nicht dem englischen Parlament, sondern der Koloniallegislatur verantwortlich war. Dazu kamen die großen Kosten der Unterhaltung solcher Reichstruppen. Ein im Jahre 1859 eingesetzter Ausschuß von Verwaltungsbeamten

empfahl ebenso wie zwei in der Folgezeit eingesetzte Untersuchungsausschüsse des Unterhauses die Zurückziehung der Reichstruppen aus den Selbstverwaltungskolonien. Darauf beschloß das Unterhaus am 4. März 1862 unter prinzipieller Anerkennung der Pflicht des Reiches, den Kolonien allen Schutz durch Reichstruppen bei jeder Gefahr, die durch Reichspolitik entstehen würde, zu gewähren, daß in Hinkunft die Selbstverwaltungskolonien die Ausgaben für ihre innere Verteidigung selbst tragen sollten und, bei Verteidigung gegen äußere Feinde, dem Mutterlande die nötige Hilfe zu leisten hätten. Freilich wurde damals nicht ausdrücklich festgesetzt, daß die Kolonien auch ihren Heeresbestand auf eine gewisse Höhe zu bringen hätten. Aber es ergab sich dies für die Folgezeit aus der Natur der Sache. In einer Zirkulardepesche von 1863, welche die mutterländische Regierung an die Kolonialgouverneure richtete, war die Absicht des Mutterlandes zum Ausdruck gebracht, keinerlei Garnisonen von Reichstruppen auf Kolonialboden aus Reichsmittel zu tragen. Wären solche Garnisonen in Zukunft nötig, so müßte sie die Kolonie nach einem vom Mutterland festgesetzten Tarif unterhalten. Das Resultat war, daß bis zum Jahre 1869/70 die Reichstruppen aus Australien und Neufundland zurückgezogen wurden. Alle Baracken, Fortifikationen, alles bewegliche und unbewegliche Verwaltungsvermögen für Heereszwecke ging unentgeltlich in das Eigentum der Kolonien über. Nur langsam ging in diesen beiden Kolonien die Einrichtung von Lokaltruppen vor sich. Neufundland hat sie erst während des Weltkrieges geschaffen. In Australien begann die Organisation eines Kolonialheeres schon 1876. Im folgenden Jahre bekam sie durch die Gefahr eines englisch-russischen Krieges wegen der Balkanwirren einen neuen Anstoß. Denn es ist nicht uninteressant zu bemerken, daß Australien sich nicht nur bei Vorkommnissen im äußersten Osten von Asien, sondern auch bei solchen, die die Lage auf dem Balkan oder in Ägypten beeinflussen konnten, mitbetroffen fühlte und fühlt. Bekanntlich haben die Australier die Verteidigung von Ägypten und den Angriff auf Gallipoli mit anderen britischen Truppen, aber an hervorragender Stelle, unternommen. Seit 1883/84 hat Australien seine Miliz neben Freiwilligenkorps eingerichtet. Seit 1889 wird die ein-

heitliche Organisation dieser Truppen für alle australischen Kolonien ein Hebel zur Erreichung der Föderation von Australien, die dann 1900 erfolgt. Seitdem unternimmt es der australische Bundesstaat, das Werk der Landesverteidigung auf jene Höhe zu bringen, die nach einem Besuch des Lord Kitchener von 1909 zur Einführung der allgemeinen Wehrpflicht in allen australischen Gliedstaaten und in dem außerhalb des Bundes stehenden Neuseeland gedieh. Freilich umfaßt nach englischen Begriffen allgemeine Wehrpflicht noch nicht die Zwangsdienstpflicht außerhalb des Landes. Das nennen die Engländer Konskription, und diese ist in Australien wie in anderen britischen Selbstverwaltungskolonien erst während des Weltkrieges eingeführt worden.

Auch in Canada ging die Loslösung der Reichstruppen vom Kolonialboden auf Grund des Beschlusses des englischen Unterhauses von 1862 glatt vonstatten. Auf canadischem Boden wurden nur zwei kleine Garnisonen von Reichstruppen in Halifax und Esquimault unterhalten, wozu Canada die Hälfte der Kosten beitrug. Nach dem Boerenkrieg wurden die Reichstruppen auch aus diesen Befestigungen, die als Flottenstützpunkte zu dienen hatten, gezogen, und Canada übernahm selbst ihre Besatzung und deren Unterhaltungskosten. Im Jahre 1910 wurden hierüber Verträge zwischen dem Mutterland und Canada zum Abschluß gebracht. Es entsprach diese Übertragung durchaus der Reichspolitik, die ihren Hauptgegner, Deutschland, in der Nordsee suchte und die Flottenstützpunkte im Atlantischen Ozean an so entfernter Stelle für überflüssig erklärte. Daß sie aber Canada erhalten wollte, zeigt, wie das Selbständigkeitsgefühl in Verteidigungsangelegenheiten auch in Canada hochgekommen war. Auch im Innern des Landes wird die Verteidigung durch eine eigene Miliz besorgt (canadische Gesetze von 1906, c. 41—43). Noch im Jahre 1870 wurde die Revolte am Red River durch Reichstruppen niedergeschlagen, im Jahre 1885 der Aufstand des Louis Riel ausschließlich durch canadische Truppen.

Nicht so einfach und nicht ohne Schwierigkeit vollzog sich die Zurückziehung der Reichstruppen aus Neuseeland und aus Südafrika. Dort waren es die Kolonialinstanzen, die die

Zurückziehung bekämpften, hier war es die mutterländische Regierung selbst.

In Neuseeland, das im Jahre 1856 vollständige Selbstverwaltung mit eigener parlamentarischer Regierung erhalten hatte, wollte der eigenmächtige Gouverneur, Sir George Grey, eine von seinem Ministerium unabhängige Eingeborenenpolitik treiben. Dazu brauchte er Reichstruppen im Lande. Denn andere, Kolonialtruppen, wären eben von den Kolonialministern abhängig geblieben. Die mutterländische Regierung, der die Politik des Gouverneurs zu kostspielig schien, wollte die Truppen des Reiches zurückziehen und verwies darauf, daß 2000 Eingeborene in Waffen — auf mehr hätte man kaum zu rechnen — bequem von den Ansiedlern im Schach gehalten werden könnten. Parallel mit diesem Zwiespalt in der Auffassung des Mutterlandes und seines Gouverneurs lief aber der Konflikt zwischen diesem und den Kolonialministern. Diese stellten sich mit Recht auf den Standpunkt, daß die Eingeborenenpolitik in den Aufgabenkreis der Kolonialregierung fiele, wofür sie die Verantwortung zu tragen hätten. Das Mutterland nahm — hier hätte Rom gewiß ganz anders gehandelt — nicht die Partei des Gouverneurs, sondern die der Kolonialminister. Nachdem dies nun geordnet war, entbrannte der Streit zwischen Gouverneur und Kolonialregierung um das Maß der Leitung der Reichstruppen. Damit im Zusammenhang stand die Frage, wer über die konfiszierten, d. h. den Maoris abgenommenen Ländereien zu entscheiden hätte, Gouverneur oder Kolonialregierung. Desgleichen war Streit über das Los der Kriegsgefangenen. Der Gouverneur und mit ihm die mutterländische Regierung vertraten den Standpunkt, daß über kriegerische Erfolge, die durch Reichstruppen gewonnen, das Mutterland zu verfügen hätte. Im übrigen ließ sich das Kolonialministerium ebenso wie der Gouverneur die Wirksamkeit der Reichstruppen gern gefallen, aber dem Mutterlande kamen die Kosten ihrer Unterhaltung doch zu teuer. Es benützte einen Konflikt zwischen dem Befehlshaber der Reichstruppen und dem Gouverneur, der gern die Rolle des Oberkommandierenden gespielt hätte, um der unbequemen Sachlage ein Ende zu machen. Was hätte Rom in solchem Falle gemacht? Es hätte, wie in der byzantinischen Zeit,

dem Praeses provinciae, dem Statthalter, einen militärischen Oberkommandierenden, den dux, übergeordnet. Was tat England in gleicher Lage? Es zog die Reichstruppen aus der Kolonie und empfahl ihr, die so sehr Gewicht auf eigene Verantwortung legte, solche durch Organisierung eigener Kolonialtruppen zu betätigen. Im Jahre 1869 verschwanden die Reichstruppen aus Neuseeland.

Auch in Südafrika, wo das Reich besondere Interessen zu vertreten hatte, schon mit Rücksicht auf die von dort aus gestützte (vor der verschleierten Annexion Ägyptens allein von dort aus gestützte) Herrschaft über verschiedene Kronkolonien und Protektorate, ging die Anregung, die Reichstruppen zurückzuziehen, vom Mutterland aus. Man trug der Kapkolonie in den Jahren 1869—1872 die vollständige Selbstverwaltung (responsible government) an, nur um sie zu befähigen, eine eigene Heeresorganisation einzurichten. Eine einzige kleine Garnison an der Simon's Bay sollte eine Besatzung durch Reichstruppen erhalten. Diese Pläne scheiterten, trotzdem die Kapkolonie 1872 Selbstverwaltung erhalten, weil die angrenzenden Eingeborenen, namentlich die im Basutoland, dann die Zulukaffern und nicht zuletzt die Boeren der beiden Freistaaten der britischen Regierung große Sorge bereiteten. Gerade um 1877, wo sie zwei Lokalkriege (mit den Kaffern und mit den Boeren) ins Auge zu fassen hatte, kam es in der Kapkolonie zu einem ähnlichen Konflikt zwischen dem dortigen Gouverneur und seinem Ministerium, wie seinerzeit in Neuseeland. Sir Bartle Frere, der Gouverneur, gleichzeitig hoher Kommissär der britischen Regierung für den angrenzenden unzivilisierten Teil Südafrikas, unternahm es, die kriegerischen Maßnahmen gegen die Zulus und Boeren mit Hilfe der Reichstruppen ohne Zuziehung der Kolonialminister zu leiten. An der Spitze des Ministeriums im Kaplande stand damals Molteno. Er sowie sein Kollege, der Kriegsminister Merriman, verfolgten ihre eigene Politik, die dahin ging, die kapländische Kolonialmiliz gegen den Gouverneur und seine Maßnahmen auszuspielen. Daß dies an sich überhaupt denkbar war, zeigt, wie fest die Unabhängigkeit in Wehrangelegenheiten im Bewußtsein der Kolonie verankert war. Der Gouverneur, der sich auf die Kriegsnotwen-

digkeit und die dadurch gebotene Einheit der kriegerischen Maßnahmen stützen konnte, entließ kurzerhand die widerspenstigen Minister. Er fand auch für seine Handlungsweise die Billigung des Mutterlandes. Aber die Worte, welche damals Molteno im Kampfe mit dem Gouverneur gebraucht hatte und welche die sofortige Rückziehung der Reichstruppen forderten, wurden von seinem Sohn bei der Beratung der Südafrikanischen Verfassung wiederholt und hatten schließlich (vor dem Ausbruch des Weltkrieges) ihre Erfüllung erhalten. Für sein Vertrauen wurde England durch die zuverlässige Haltung des größten Teils der Boeren während des Weltkrieges belohnt.

Die Selbstverwaltung der eigenen Wehrkräfte ist nun den Dominions im weitesten Umfang gesichert.

Zunächst bestimmen sie allein durch eigene Gesetzgebung, welche Form sie ihrer Wehrverfassung geben wollen. Zwar wird formell der Grundsatz des common law anerkannt, daß der König auf Grund seiner Prärogative überall in seinen Besitzungen Truppen ausheben dürfe, wenn nicht ein Gesetz anders bestimme (so zuletzt in einem südafrikanischen Urteil von 1904 ausgesprochen: Napier v. Scholl, zit. von Keith, Responsible Government III, 1248, A.). Da aber die Koloniallegislaturen aller Dominions diese Frage durch Gesetz geregelt, kommt jener Grundsatz als obsolet nicht mehr in Betracht. In Canada und Südafrika hat die Zentralgewalt unter Ausschluß der Provinzen die Kompetenz zur Wehrgesetzgebung, in Australien ist zwar nach der Verfassung (§ 51, Ziff. VI) diese Kompetenz des Bundes (Commonwealth) nicht ausschließlich. Aber da einerseits kein Staat ohne Zustimmung der Bundesgewalt Streitkräfte unterhalten darf (§ 114 der B. V.) und anderseits im Falle, daß feindliche Invasion den Gliedstaat gefährdet, dieser die Intervention des Bundes erbitten muß (§ 119 der B. V.), so läuft auch in Australien das Ganze doch tatsächlich auf eine ausschließliche Kompetenz der Bundesgewalt hinaus.

In allen Dominions führt der Gouverneur den Titel eines Commander-in-Chief. Das ist aber bloß ein Titel aus alter Zeit, da ihn auch der König im Mutterland führte. In Wirklichkeit ist der Gouverneur weder Oberbefehlshaber von

Rechts wegen noch überhaupt in der Lage, das koloniale Heerwesen anders zu leiten als nach Weisungen und Rat des Kolonialministeriums. Auch darf er Offiziere nur auf Rat seines verantwortlichen Kriegsministers anstellen und entlassen. Selbst wenn der Gouverneur in Ausnahmsfällen den Oberbefehl über die Kolonialtruppen führt, so erlangt er dadurch keinesfalls die Befehlsgewalt über die zur Unterstützung requirierten Reichstruppen.

Die Kriegsdisziplin und die Kriegsartikel werden von jeder Selbstverwaltungskolonie durch eigene Gesetze vorgeschrieben. Selbst bei Verwendung der Truppen außerhalb der Kolonie unterliegen sie den eigenen kolonialen Kriegsartikeln, wenn solche vorgeschrieben sind, sonst den vom Reiche angeordneten Normen (§ 177 der Reichsarmeeakte von 1881). Werden jedoch die Truppen nur zu Übungszwecken in verschiedene Teile des Weltreiches geschickt, so entscheidet über ihr Verhalten die lex loci. Reichsoffiziere, die den Kolonialtruppen beigegeben sind, unterliegen, wenn sie sich in den Dominions aufhalten, sowohl der Reichs- wie der kolonialen Disziplinargesetzgebung.

Inspekteure des Reiches kennt das britische Recht nicht, wenigstens nicht in dem Sinne, wie wir das in der Verfassung des Kaiserreiches hatten, als Pflicht des Gliedstaates sich und sein Kontingent beaufsichtigen zu lassen. Auf Einladung der einzelnen Dominions allein dürfen Offiziere des Mutterlandes solche Besichtigungen vornehmen. Zur Erhaltung einheitlicher Strategie und Kriegsführung war vor dem Kriege die Einrichtung eines Reichsgeneralstabes, der dem englischen Kriegsministerium angegliedert werden sollte, in Aussicht genommen. Jedes Dominion sollte aber seinen eigenen Generalstab besitzen. Ein Austausch von Generalstabsoffizieren des Mutterlandes und der Dominions war vorgesehen. Diese Verhältnisse sind während des Weltkrieges noch weiter ausgebildet worden.

Am schwierigsten ist die Durchführung der kolonialen Selbstverwaltung auf dem Gebiet des Flottenwesens. Nicht etwa, daß Australien oder Neuseeland (seit der Reichskonferenz von 1887) oder einzelne südafrikanische Kolonien (seit der Reichskonferenz von 1897) mit Beitragsleistungen oder

eigenem Schiffsbau zurückgehalten hätten. Nur Canada stellte sich auf den Standpunkt der Zurückhaltung, während die japanische Gefahr die Australier gerade nach der entgegengesetzten Richtung trieb (namentlich seit der Reichskolonialkonferenz von 1902). Die Schwierigkeit des Problems liegt eben darin, daß diese Waffe (Kriegsflotte) einheitliche Leitung und Oberbefehl fordert, während die Dominions darauf Gewicht legen, jedes eine eigene Flotte zu besitzen, die in den Gewässern der Kolonie ihren Stationsort zu nehmen hätte und nicht, wie es die Londoner Admiralität wünschte, mit und unter den anderen Kriegsschiffen Englands bald da, bald dort zu verwenden wäre.

Auf der Reichskolonialkonferenz von 1911 einigte man sich auf folgenden Vorschlag: Jedes der Dominions sollte seine eigene Flotte besitzen, mit eigenen Stationsorten und einer besonders ausgesteckten eigenen und selbstkontrollierten Operationsbasis. Die Flotten der Dominions sollten ihre eigene Flagge neben der Reichskriegsflagge führen. Wenn ein Schiff des Dominions außerhalb seiner Station in einen fremden Hafen entsendet würde, so sollte die Londoner Admiralität davon verständigt werden. Im ausländischen Hafen hätte in Fragen des internationalen Rechtes der Befehlshaber des Dominionschiffes sich den Instruktionen der mutterländischen Regierung zu fügen. Wären in dem Auslandshafen neben einem Schiff des Dominion ein Kriegsschiff Englands vor Anker, dann sollten sich, wenn gemeinsame Aktion nötig wäre, die beiderseitigen Befehlshaber darüber verständigen. Den Oberbefehl hätte der rangältere Befehlshaber zu führen. Im Kriegsfalle fiele jedenfalls die Oberleitung der britischen Admiralität zu. Nach diesem letzten Punkte ist auch während des Weltkrieges gehandelt worden. Die anderen Beschlüsse der Reichskonferenz hatten wegen der oben angedeuteten Schwierigkeiten und wegen des Widerstandes im canadischen Senat (1912) keine weiteren Folgen, als daß Australien und Neuseeland eigene Kriegsschiffe zu strategischen Einheiten auszurüsten unternahmen, während Canada vermeinte, seiner Pflicht schon durch die Unterhaltung zweier, der britischen Admiralität abgekauften Schiffe (Rainborow und Niobe) Genüge getan zu haben.

Jedenfalls haben die Dominions auf einem wichtigen Gebiete der Flottenverwaltung schon vor dem Kriege ihre Selbständigkeit durchgesetzt. Nicht bloß daß sie auf Grund des Reichsgesetzes, der Naval Discipline (Dominion Naval Forces) Act von 1911, an der vom Mutterland vorgeschriebenen Disziplin für die Mannschaft ihrer Schiffe jene Veränderungen vornehmen durften, die sie für gut halten, eine Vorschrift, die nur dann zessiert, wenn die Schiffe unter dem Kommando der britischen Admiralität (in Kriegszeiten!) stehen; nicht bloß daß die ganze Acte von 1911, das Reichsgesetz, nur dann Geltung für die Dominions hat, wenn sie sie aus eigenem Willen annehmen (das römische fundi fieri, s. oben S. 301): Es ist ihnen seit Begründung des australischen Commonwealth, also seit 1901, das Recht gegeben, auch außerhalb ihrer Territorialgewässer, also auf Reisen ihrer Kriegsschiffe in das Ausland und zurück nach einem Kolonialhafen, alle Maßnahmen, insbesondere solche, welche sich auf das völkerrechtliche Aktionenrecht beziehen (Prisenmachen, Verfolgung von Piraten u. dgl.) zu treffen. Bis dahin mußten sie, weil jede Kolonie nur innerhalb ihres Territoriums wirksam Gesetze erlassen darf, ihre nach dem Auslande fahrenden Kriegsschiffe unter den völkerrechtlichen Schutz der britischen Admiralität stellen. Jetzt schützt ihre eigene Flagge und Gesetzgebung ihre Kriegsschiffe. Australien hat von dieser ihm durch die Bundesverfassung (§ 5) gegebene Ermächtigung zuletzt 1910 (Act Nr. 30) und ebenso Canada — ohne reichsgesetzliche Ermächtigung — in demselben Jahr (Act 1910, c. 43) Gebrauch gemacht. Also das völkerrechtliche Aktionenrecht ist für die großen Dominions gesichert. Da erhebt sich nun die Frage: Inwiefern haben sie überhaupt das Kriegsrecht?

Grundsätzlich wird daran festgehalten, daß nach britischem Staatsrecht und nach Völkerrecht nur das Mutterland Krieg erklären und Frieden schließen kann. Dies gilt auch dann, wenn die Selbstverwaltungskolonie einen anderen Staat angreift und dieser nun der Kolonie Krieg erklärt. Dann muß das Mutterland, wenn es nicht die Handlungsweise der Kolonie mißbilligt und für den Schaden völkerrechtlich aufkommt, die Konsequenzen der Handlungsweise der Kolonie auf sich nehmen und den Krieg für das ganze Reich führen. Umgekehrt

aber, wenn das Mutterland durch seine Politik Krieg verursacht oder Krieg erklärt, ist die Selbstverwaltungskolonie nicht verpflichtet, Zuzug zu leisten, weder durch Stellung von Streitkräften zu Wasser und zu Lande, noch zur Leistung von Geldbeiträgen. Freiwillig haben die Dominions bisher immer an den Reichskriegen sich beteiligt, die das Mutterland geführt hat, so in den 80er Jahren des 19. Jahrhunderts, als der ägyptische Feldzug gegen den Mahdi unternommen wurde, so im Boerenfeldzug, wo die canadischen Truppen bei Paardeberg sich besonders hervorgetan, so schließlich im Weltkrieg. Wenn sie sich aus freiem Willen an dem Kriege des Mutterlandes beteiligen, dann haben nur sie und nicht das Mutterland das Recht, jene Hilfsgesetzgebung zu erlassen, die bei uns unter dem Namen Kriegsgesetzgebung bekannt ist: also die Regelung der Rechtsstellung feindlicher Ausländer, das Recht der Beschlagnahme von Privatgut für die Zwecke der Heeresverwaltung, Konskription, d. i. Zwangsaushebung für den Heeresdienst außerhalb der Kolonie, was alle Dominions in dem Weltkrieg taten. Sie dürfen aber auch nicht verhindern, daß das Mutterland, wenn Konskription nicht angeordnet ist, durch eigene Werbebureaus freiwillige Mannschaft anwirbt. Denn sie sind nicht neutrales Ausland im Verhältnis zum Mutterland.

Daß es bis jetzt nicht gelungen ist, eine Zuzugspflicht der großen Kolonien Englands bei Kriegen des Mutterlandes aufzustellen, hängt mit einer anderen Frage zusammen, die die Schicksalsfrage des Weltreiches ist. Der bedeutende Staatsmann von Canada, Sir Robert Borden, hat dies wie sein Parteigegner Sir W. Laurier im Jahre 1910 im canadischen Parlament zum Ausdruck gebracht mit folgenden Worten: »Wenn Canada oder ein anderes Dominion des Weltreiches, wie Staaten des Weltreiches sein Teil zur Verteidigung des Weltreiches beitragen soll, soll es weiter geschehen, daß wir, die wir zu dieser Verteidigung beitragen, als Bürger dieses Reiches absolut keine Stimme in den Reichsräten haben sollen bei der Entscheidung über Krieg und Frieden innerhalb des Weltreiches?« So mündet die Frage nach der Zuzugspflicht der Dominions in die allgemeinere Frage nach ihrer Beteiligung an der hohen Politik des Reiches, kurz in die Frage der Organisation des Weltreiches, mit welcher wir uns gleich beschäftigen wollen.

§ 14. Die politische Einheit (Monarchischer und parlamentarischer Cäsarismus. Die Marktvergemeinschaftung).

Literatur: Mommsen, R.St.R. II, 745 ff.; Kaerst, Studien zur Entwicklung und theoretischen Begründung der Monarchie im Altertum (Hist. Bibliothek, 1898, VI. Bd.), S. 80 ff.; Derselbe, Geschichte des Hellenismus II, 1 (1909), S. 309 ff.; O. Th. Schulz, Das Wesen des röm. Kaisertums der ersten zwei Jahrhunderte, 1916 (Studien zur Gesch. und Kultur des Altertums VIII, 2); Reitzenstein, Die Idee des Prinzipats bei Cicero und Augustus (Nachrichten v. d. Ges. d. Wiss. zu Göttingen 1917, S. 399 ff., 481 ff.); Ed. Meyer, Cäsars Monarchie und das Prinzipat des Pompejus, 1918, S. 173 ff.; v. Domaszewski, Gesch. d. röm. Kaiser I² (1914), S. 166 ff.; L. Hahn in Das Erbe der Alten Bd. 6 (1913); Edmund Burke, Speeches ed. by J. Burke, Dublin 1860 (insb. die beiden Reden: On American Taxation und On Conciliation with America); Keith, Responsible Government III, 1453—1558; Derselbe, Imperial Unity p. 498—592; Prinz Reuß, Der britische Imperialismus, Berlin 1905; W. B. Worsfold, The Empire on the Anvil, London 1916; G. Paish, Great Britain's Capital Investments in Individual, Colonial and Foreign Countries (Journal o. Roy. Statistical Soc. vol. LXXIV, p. 167—187); S. Rosenbaum, The Trade of the British Empire (Journ. o. Roy. Stat. Soc. vol. LXXVI, p. 739—765); Schulze-Gaevernitz, Britischer Imperialismus und englischer Freihandel, Leipzig 1906.

Der Stadtstaat trägt die Eigentümlichkeit an sich, daß die Zentralorgane der Staatsherrschaft gleichzeitig die Lokalorgane eines städtischen Gemeinwesens sind, wie z. B. die Organe unserer Hansestädte. Was aber die antike Polis als Stadtstaat von diesen modernen Bildungen unterscheidet, ist die synoikistische Idee (s. oben S. § 3.), welche den untertänigen Gemeinwesen keine Repräsentation in den Zentralorganen des Stadtstaates gewährt, sondern von der Rechtsfiktion ausgeht, daß jenes Zentralorgan des Stadtstaates, welches das Volk in Herrschaft darstellt, durch das Volk der Hauptstadt allein gebildet wird. In diesem Sinne war nicht nur die urbs Roma bis auf Diocletian ein Stadtstaat im antiken Sinne, sondern auch Englands Kolonialreich war zur Zeit des Abfalls der amerikanischen Kolonien jedenfalls noch ein solcher und ist es, wie wir bald sehen werden, in der Folge geblieben. Gerade das war ja der Grund des Unwillens jener Kolonien, daß sie, ohne im englischen Parlament vertreten zu sein, von diesem besteuert wurden oder wie Edmund Burke, ihr begeisterter und begeisternder Anwalt im englischen Parlament, die Sache vortrug (On American Taxation, a. a. O.,

p. 68): »Was für eine Art von Freiheit haben denn noch die Amerikaner oder von welchem Brandmal der Sklaverei sind sie noch frei, wenn .... sie zu Packeseln jeder Steuer, die ihr wählt, gemacht sind, ohne den geringsten Anteil an ihrer parlamentarischen Genehmigung.« Und eben derselbe Burke formuliert das staatsrechtliche Verhältnis zwischen dem Mutterland und jenen Kolonien in jener Weise, die wir als dem Stadtstaat charakteristisch bezeichneten (On American Taxation, p. 69):

»Das Parlament von Großbritannien sitzt am Kopfe dieses seines ausgedehnten Weltreiches in doppelter Eigenschaft (sits at the head of her extensive empire in two capacities). Die eine ist als Lokallegislatur dieser Insel (one as the local legislature of this island), vorsehend für alle Dinge daheim, unmittelbar und durch kein anderes Werkzeug als die Exekutivgewalt. Die andere Qualität des Parlaments, und ich glaube, es ist seine edlere, ist, was wir ihren imperialen Charakter nennen (The other, and I think her nobler capacity, is what we call her imperial character). In dieser Eigenschaft, wie von dem Himmelsthron, überwacht es all die verschiedenen inferioren Legislaturen und führt und kontrolliert sie alle, ohne eine zu vernichten (in which, as from the throne of heaven, she superintends all the inferior legislatures, and guides, and controls them all without annihilating any)«. Diese Worte in Verbindung mit der synoikistischen Idee, der Besteuerung ohne Vertretung, ergibt, daß England am Ausgange des 18. Jahrhunderts jedenfalls, ebenso wie Rom, eine Polis im antiken Sinne war.

Wenn nun eine solche daran geht, sich und die von ihr erworbenen Kolonien als Weltreich theoretisch und praktisch zu verbinden und zu einer politischen Einheit zu gestalten, so sind hierfür drei Wege möglich. Der eine ist, alles beim alten zu belassen, denn er bedeutet nur, daß die Besten herrschen kraft ihrer dignitas, ihrer Würde, die sie von selbst im sittlichen Sinne ausstrahlen und die von den Beherrschten freiwillig anerkannt wird. Mit der Altvorderen Sitte werden die Beherrschten, auch die Kolonien vertraut gemacht, und was sie freiwillig ihrem Herrscher zollen, ist nur Erfüllung

einer sittlichen Pflicht, gelehrt von der althergebrachten Verfassung, der *πάτριος πολιτεία*.

Dieser Weg, den wir im folgenden den der Optimatenherrschaft nennen wollen, stößt mit einem anderen zusammen, nämlich dem der Fortbildung einzelner Institutionen der althergebrachten Verfassung, um die Weltherrschaft zu ermöglichen. Gerade durch diesen letzten Punkt unterscheidet sich der neue Weg von dem reinen Optimatenstandpunkt. Er selbst wird dann abgelöst durch die dritte Möglichkeit: Nichts vom Alten! Die Weltherrschaft braucht ein neues Organ mit neuen, der Weltherrschaft entsprechenden Aufgaben, ein Organ, das gleichmäßig das Mutterland und die Kolonien umschließt und die Nivellierung besorgt, die Mutterland und Kolonien einander gleichmacht. Diese Nivellierung ist's, welche der römische Cäsarismus fertigbringt und von welcher der Optimatenstandpunkt sich mit Abscheu abwenden muß (Burke, On American Taxation, a. a. O.: As all these provincial legislatures are only coordinate to each other, they ought all to be subordinate to her (i. e. the Parliament of Great Britain)). Denn das Zentralorgan des Metropolenstaates muß unter den Kolonien Frieden und Ordnung erhalten (»else they can neither preserve mutual peace, nor hope for mutual justice, nor effectually afford mutual assistance«. Burke, a. a. O.). Im System des Cäsarismus gibt es aber keinen Vorrang der Legislatur des Metropolenstaates, weil es keinen Metropolenstaat gibt. Alle Teile des Reiches sind einander gleich, wie deren Bewohner, zusammengehalten nur durch die Macht des Cäsars, sei dieser nun ein monarchischer oder, wozu man in England neigt, ein parlamentarischer Cäsar.

Alle diese drei Wege sind in Rom wie in England durchdacht, alle drei Wege in Rom beschritten worden, der dritte Weg als letzter. In England ist man bisher nur die beiden ersten Wege gegangen. Vor dem dritten hat man, trotzdem er von den Imperialisten gefordert wird, sich noch immer weislich gehütet. Die Gründe hierfür zu geben und den näheren Nachweis für das eben Gesagte zu erbringen, bleibt noch übrig.

I. Der Weg der Optimatenherrschaft.

Cicero hat ihn in seiner Schrift de republica gewiesen, auf die erst neuestens durch Reitzenstein und Ed. Meyer neues Licht gefallen ist. Unter dem Einfluß von Plato und Aristoteles, vor allem aber unter dem Einflusse der Stoiker (Panaitios!) wünscht Cicero die Regenerierung der römischen Republik durch die Herrschaft der wahren Optimaten, der Aristokratie, repräsentiert im Senat, die das wahre Interesse der Gesamtheit nicht aus dem Auge verliert. Ihr gesellt sich, durch ihr Urteil als würdig erkoren, der Princeps zu, »ein großer Bürger und ein Mann, der fast göttergleich zu bezeichnen ist, der die Wandlungen des staatlichen Lebens überschaut und das Schiff in die richtige Bahn zu lenken vermag«, »ein Vormund und Geschäftsführer des Gemeinwesens«, ein »Regent und Steuermann des Staates«. . . . . Cicero hat seinen idealen Princeps mit einem Seitenblick auf Pompejus gezeichnet (Ed. Meyer, a. a. O., S. 187). Nun, bei Burke spielt die Rolle des Princeps England, und die Beherrschten sind die Kolonien. Für Burke ist es gleichgültig, ob der präsidierende Staat eine Monarchie oder eine Republik ist (On Conciliation, a. a. O. 94: But my idea of this is, that an empire is the aggregate of many states under one common head; whether this head be a monarch or a presiding republic). Gleichwohl muß dieser Princeps oder das ihn repräsentierende Parlament, wie eine auf dem Himmelsthron sitzende Gottheit (s. oben S. 347 das Zitat) überall hin sein Auge lenken, Ordnung unter den Beherrschten erhalten und sie zu wechselseitiger Unterstützung anhalten, »den Nachlässigen zwingen, den Gewalttätigen bändigen, den Schwachen unterstützen kraft der überragenden Vollkommenheit seiner Macht« (On American Taxation, p. 69: It is necessary to coerce the negligent, to restrain the violent, and to aid the weak and deficient, by the overruling plenitude of her power«. Deshalb ist diese Gewalt ohne Schranken (boundless). Aber sie darf und soll nur dort eingreifen, wo es die Staatsnotwendigkeit verlangt. So wird, wie bei Cicero der Princeps, bei Burke das englische Parlament bloß der »Steuermann« des Staatsschiffes.

Die Kolonien sollen aber nur beherrscht werden durch den freien Willen, aus welchem heraus sie die Autorität des britischen Parlaments anerkennen. Deshalb lehnt er in seinen Verteidigungsreden für Amerika vollständig den Gedanken ab, daß die amerikanischen Kolonien bloß des mutterländischen Prestiges wegen besteuert werden. Ihnen Repräsentation im englischen Parlament zu gewähren, hält er für undurchführbar (On Conciliation, p. 104: Opposuit natura, I cannot remove the eternal barriers of the creation). Er meint wohl das Hindernis der Trennung durch große Meere. Auf jeden Fall soll es bei dem bisherigen verbleiben. Auch Burke ist Anhänger der Optimatenherrschaft. Aber er will den Kolonien freiwillig anheimstellen, das Mutterland zu unterstützen durch freie Geldbewilligungen an Stelle von Zwangsbeiträgen und Steuern, wodurch sie nur »Packeseln« gleich sind. Statt der strengen Ausübung von Rechten auf Seite des Mutterlandes erwartet er bloß die Erfüllung moralischer Pflichten seitens der Kolonien aus Rücksicht auf die sittliche Autorität des Mutterlandes. Hier berührt sich der englische mit dem römischen Standpunkt aufs innigste. Denn auch Ciceros Princeps übt seine Autorität zunächst kraft moralischer Autorität, die ihm die anderen zugestehen. Nicht kraft formaler potestas herrscht dieser erste Bürger, sondern kraft der dignitas, die von den anderen anerkannt wird (s. Reitzenstein, a. a. O. 435 und 401, Anm. 23: Belege aus Ciceros Schriften). »Denn die Würdigkeit gibt in diesem ganz von Ehrgeiz und Rechtsgefühl beherrschten Volke der Allgemeinheit gegenüber den Anspruch auf Ehrung, sei es durch das Amt, sei es durch anderweitige Auszeichnungen durch das Volk oder die Standesgenossen, vor allem aber den Anspruch auf besondere Berücksichtigung und persönlichen Einfluß, die freiwillig gezollt werden sollen, weil sie, innerlich berechtigt, wenn auch durch kein oder kein formelles Recht erzwungen sind.« Kraft solcher dignitas soll nach Cicero der erste Bürger im Staate herrschen, und diese dignitas soll nach Burke allein den Vorrang und die Vorherrschaft des Mutterlandes begründen. In meisterhafter, der Übersetzung fast unzugänglicher Weise, führt er am Schluß seiner berühmten Rede »On Conciliation with America« diesen Gedanken folgendermaßen aus:

»So lange Ihr die Weisheit habt, die Souveränität dieses Landes als Sanktuarium der Freiheit aufrechtzuerhalten, den geweihten Tempel des gemeinsamen Glaubens, wo immer die auserwählte Nation und die Söhne Englands der Freiheit opfern, werden die Kolonien ihr Gesicht immer zu Euch richten. Je mehr sie sich vermehren, desto mehr Freunde werdet Ihr haben. Je inniger sie ihre Freiheit lieben, desto mustergültiger wird ihr Gehorsam sein. Sklaverei können sie überall haben. Es ist eine Wurzel, die auf jedem Boden wächst. Sie können sie von Spanien haben, sie können sie von Preußen haben. Aber solange Ihr nicht alles Gefühl für Euer eigenes Interesse verliert, solange Ihr nicht jeden Gefühls für Euere natürliche Würde bar seid: Freiheit können sie nur von Euch haben (But until you become lost to all feeling of your true interest and your natural dignity, freedom they can have from but you). Das ist der Artikel, worauf Ihr das Monopol habt. Das ist die eigentliche Navigationsakte, die den Handel der Kolonien an Euch bindet und Euch den Reichtum der Welt sichert. Versagt ihnen die Freiheit und die Teilnahme daran, und Ihr brechet das einzige Band, welches ursprünglich gemacht, noch immer die Einheit des Reiches erhält. Glaubt ja nicht, daß Euere Register, Bonds, Affidavits, Sufferanzen, Cockets und Warenlöschungen (Anspielungen auf die Terminologie der Navigationsakte) es sind, welche die Sicherheit Eures Handels bilden. Glaubt auch nicht einmal im Traum, daß Euere Letters of Office, Instruktionen und suspendierbaren Gesetzesklauseln die Dinge sind, welche das große Gewebe dieses mysteriösen Ganzen zusammenhalten. Diese Dinge machen nicht Euere Herrschaft aus. Tote Instrumente, passive Werkzeuge sind's! Nein! Es ist vielmehr der Geist der englischen Gemeinschaft, der ihnen Leben und Wirksamkeit verleiht. Es ist der Geist der englischen Verfassung, welcher in die mächtige Masse eindringt, sie durchdringt, ernährt, vereint, belebt und mit neuen Kräften versieht, jeden Teil des Reiches bis zum kleinsten Gliede hinab.«

So endet dieser Weckruf mit einer Verherrlichung der auf Freiheit und dignitas aufgebauten *πάτριος πολιτεία*, der von den Vätern ererbten Verfassung. Nicht das formale Recht,

sondern diese Regeln der Sitte, die aus der dignitas des Mutterlandes und der Kolonien entspringen, sind es auch heute noch (s. oben S. 51 f.), welche die Beziehungen zwischen dem Mutterlande und den großen Selbstverwaltungskolonien regeln. Das formale Recht erkennt sie auch heute noch nicht an. Denn nach diesem ist es noch immer das mutterländische Parlament, das wie von einem Himmelsthron aus die Beziehungen zu allen Kolonien und der Kolonien untereinander festsetzt und kontrolliert. Die Bevölkerung des Mutterlandes, die drei Viertel der gesamten weißen Bevölkerung des Weltreiches bildet, trägt noch immer allein die Kriegskosten und die übrige weiße und farbige Bevölkerung des Reiches sieht ihr Schicksal bestimmt durch das englische Parlament, in dem sie nicht vertreten ist. In der Hinsicht stehen sich die Dominions, Indien und Uganda vollkommen gleich. Das ist eben der Synoikismus der Polis im antiken Sinne, wenigstens was das formale Recht anlangt. Daß die Staatspraxis anders aussieht, namentlich im Verhältnis von Mutterland und großen Dominions, haben wir in dem Vorhergehenden (insbesondere § 8, §§ 11—13) genugsam betont, und sie geht, wie wir sehen, schon auf Edmund Burke, als ihren Anreger, zurück. Aber diese Praxis verstärkt noch mehr den Standpunkt der Optimatenherrschaft. Denn Mutterland **und** Dominions, das sind eben heute zusammen die Optimaten, welche die Geschicke des Weltreiches leiten (s. die drei vorhergehenden Paragraphen). Das allein ist der Fortschritt gegenüber den Zeiten von Edmund Burke. Nun sind aber auch in England Versuche, ähnlich wie in Rom, gemacht worden, um das tatsächliche Geschehen mit dem formalen Recht in Einklang zu bringen.

II. Zunächst war es da wie dort die Anpassung schon vorhandener Verfassungsorgane an die Forderungen einer Weltherrschaft.

Augustus, der diese Aufgabe für das römische Weltreich zu lösen unternahm, hat die Ausgestaltung des Prinzipats durch die beiden aus der Republik übernommenen Institutionen der tribunizischen Gewalt und des prokonsularischen Imperiums real zu garantieren unternommen, aber die Idee

des Prinzipats hat er aus demselben Gedankenkreis geschöpft, aus dem Cicero heraus das Ideal des Princeps, des ersten Bürgers der Republik, gezeichnet hatte. Diese Anknüpfung an die πάτριος πολιτεία ist aber nur die eine Seite des Bildes. Dazu kommt noch die durch das hellenistische Königsideal bestimmte Politik der römischen Imperatoren, eine Weltherrschaft zu zimmern wie Alexander der Große. Es ist nicht mehr der kleinrömische Gedanke, wie wir ihn noch bei Cicero antreffen, der »kein Verständnis hat für die Probleme, welche die Weltstellung Roms geschaffen hat« und dessen »Blick ausschließlich auf der urbs haften bleibt« (Ed. Meyer, a. a. O. 186). Augustus hatte diesen Blick. Im Monumentum Ancyranum, dem Rechenschaftsbericht, den er über seine Regierung gibt, betont er nicht bloß mit Befriedigung (c. 26): »Alle Provinzen des römischen Volkes, die an Völker grenzen, welche unserer Herrschaft nicht gehorchen, habe ich vergrößert«, sondern hebt da und dort hervor, daß er oft einen Boden betreten, den vorher kein Römer gesehen (c. 5, 15; 5, 45; 5, 50, zit. in diesem Zusammenhange von Wilcken, Über Werden und Vergehen der Universalreiche. Bonner Festrede 1915, S. 37, Anm. 22). Die Weltherrschaft lag ihm zweifellos am Herzen, aber er suchte sie durch das Mittel zu lösen, das wir die Verlängerung der vorhandenen Verfassungsorganschaft bezeichnen möchten. Es sollten einerseits die Grundlagen der πάτριος πολιτεία nicht erschüttert, sondern bloß zeitgemäß umgestaltet werden, anderseits aber das Ziel der Weltherrschaft nicht aus dem Auge verloren werden. »Aus diesem Widerstreit ist jene wunderliche Mischung von monarchischen und republikanischen Gedanken, jenes Nebeneinander von kaiserlicher und senatorischer Regierung entstanden, das wir seit Mommsen als Dyarchie bezeichnen« (Wilcken, a. a. O. 24).

Auch in England ist dieser Versuch gemacht worden, der Weltherrschaft durch Verlängerung schon bestehender Verfassungsinstitute gerecht zu werden. Die Fortentwicklung knüpft hier auch, wie in Rom, nicht an beratende Körperschaften (römischer Senat, englisches Parlament) an, sondern an Amtsträger, nämlich an das englische Ministerkabinett. Wie, wenn man dieses zu einem Reichskabinett umgestalten

könnte, an dem auch die verantwortlichen Minister der Dominions teilnehmen dürften?

Zunächst wurde von Balfour, dem damaligen Premier, im Jahre 1904 das sog. Imperial Defence Committee eingerichtet, mit der ausgesprochenen Aufgabe, einen engeren Ausschuß des Ministerkabinetts, ergänzt und vervollständigt durch Sachverständige mit bloß beratender Stimme, zu schaffen, der sich bloß mit der Reichsverteidigung, aber, wie dies auch unvermeidlich ist, mit Fragen der hohen Politik beschäftigen sollte. Zu diesem Ausschusse konnten auch Kolonialpolitiker und Personen in leitender Stellung aus den Kolonien zugezogen werden. Es wurde sogar im Jahre 1911 von der mutterländischen Regierung den Kolonien, die Dominions sind, angeboten, ständige Vertreter in London bei dem Defence Committee zu halten, ein Vorschlag, der allerdings von allen, bis auf Canada, mit großer Kühle aufgenommen wurde (die Gründe weiter unten).

Versprach schon der Balfoursche Gedanke den Ausbau von Reichsorganen im Sinne von Erweiterungen des Kabinetts, so bewegte sich in der gleichen Richtung ein Plan, den das Royal Colonial Institute (Proceedings, 1905, p. 288 ff.) ausarbeitete. Der Plan war, kurz gesagt, die Fortbildung der bestehenden Konventionalregeln (s. oben S. 51 f.), welche für das Verhältnis zwischen Mutterland und Selbstverwaltungskolonien maßgebend sind, so daß im Effekt ein dem Bundesstaate ähnliches Gebilde mit der Zeit entstehen könnte. Nicht in einem Reichsstaatsrate, nicht in einem Reichsober- oder Unterhause sollen die Kolonien vertreten sein, sondern in einem Reichskabinett. Zu einem solchen sollte die schon bestehende, seit 1902 auch regelmäßig alle vier Jahre zusammentretende Kolonialkonferenz ausgeweitet werden und aus dem Staatssekretär für die Kolonien, den Premiers der Dominions (ev. wenn nötig auch aus einem Vertreter Indiens) und aus dem Vorsitzenden, dem Premier des Mutterlandes, zusammengesetzt sein. Um das Ansehen eines wirklichen Kabinetts, d. i. eines Ausschusses des Londoner Privy Council (Staatsrates) zu erhalten, sollten die von den Kolonien entsendeten Premiers auch formell zu Mitgliedern des Staatsrates bestellt werden. Dem Reichskabinett, das nur beratende

Funktion haben durfte, sollte eine ständige Kommission zur Ausarbeitung von Beratungsgegenständen und ein permanentes Sekretariat zur Führung der laufenden Geschäfte, in der Zwischenzeit von einer Tagung des Reichskabinetts bis zur anderen, zur Seite stehen. Diesem Plane trug die Reichsregierung (Kabinett Balfour) alsbald Rechnung, indem sie ihn den Selbstverwaltungskolonien zur gutachtlichen Äußerung mitteilte (Zirkulardepesche des englischen Staatssekretärs für die Kolonien Lyttleton vom 20. April 1905; vgl. Parl. Papers 1905, Cd. 2785). Ein Halbjahr später erhielt auch der englische Premier — zum ersten Male in der englischen Verfassungsgeschichte — durch königliche Staatsratsverordnung einen offiziellen Rang in der englischen Beamtenhierarchie. Bisher war er dem Recht ebenso »unbekannt« gewesen, wie das englische Kabinett es noch bis heute ist.

Auf den Vorschlag der Regierung des Mutterlandes, sich zum obigen Plane der Reorganisation des Kabinetts als Reichskabinett zu äußern, antworteten die Dominions, allen voran Canada, es möge diese Frage auf der nächsten Kolonialkonferenz beraten werden. Diese fand 1907 statt. Die Leitung der Regierung hatten jetzt die Liberalen mit Sir H. Campbell-Bannerman als Premier. Das Ergebnis der Konferenz in unserer Frage (andere Ergebnisse werden wir noch unter III kennenlernen) waren folgende Resolutionen:

1. Die bisherige Kolonialkonferenz, die alle vier Jahre zusammentritt, führt den Namen »Imperial Conference«, Reichskonferenz. Der Name Imperial Council, den das Mutterland vorgeschlagen hatte (Zirkulardepesche Lyttletons vom 20. April 1905) wurde als zu anspruchsvoll abgelehnt. Man wollte jeden Schein vermeiden, als ob ein mehr als bloß beratendes Organ geschaffen würde.

2. Der Premier des Königreiches sollte ex officio der Vorsitzende der Konferenz sein, der englische Staatssekretär der Kolonien sowie die Premiers der Dominions sollten ex officio Mitglieder der Konferenz sein. Der englische Staatssekretär der Kolonien sollte den englischen Premier im Vorsitz vertreten dürfen.

3. Auch andere Minister des Mutterlandes und der Dominions können Mitglieder der Konferenz sein. Doch soll die Diskussion nur von höchstens zwei Mitgliedern jeder Regierung geführt, das Votum aber für jede Regierung nur einheitlich abgegeben werden.

4. In der Zwischenzeit zwischen den Konferenzen wird ein permanentes Sekretariat beim englischen Staatssekretär für Kolonien eingerichtet, welches das Material für die Beratungsgegenstände der Konferenz zu sammeln und vorzubereiten hat. Dementsprechend ist in der Folgezeit auch verfügt worden. Auch ist das Dominion Department innerhalb des Staatssekretariats für die Kolonien als besondere Abteilung geschaffen worden, aus dem drei Beamte für jenes permanente Sekretariat zur Vorbereitung der Konferenzarbeiten gewählt werden.

5. Können Angelegenheiten, die zwischen zwei oder mehreren Regierungen schweben, nicht bis zur nächsten Kolonialkonferenz aufgeschoben werden, dann sollen sie in sog. Hilfskonferenzen (subsidiary conferences) erledigt werden, die nur aus den Vertretern der besonders am Gegenstand interessierten Regierungen bestehen. Demgemäß ist auch gelegentlich bei Beratungen über den Musterschutz (1911) u. a. verfahren worden. Und nun das Ergebnis dieser Beschlüsse für die Reichsorganisation? Der Verfasser dieses Buches hatte die Kühnheit, als der oben gezeichnete Plan bekannt worden, auf Grund dessen die angeführten Resolutionen von 1907 gefaßt worden sind, gegen die Autorität von Sir F. Pollock, Dicey u. a. Bedenken (in Kohlers Zeitschrift für Völker- und Bundesstaatsrecht I, 1906) etwa folgendermaßen aufzustellen: Dieses Projekt, auf Grund eines Reichskabinetts zu einer bundesstaatlichen Einigung zu gelangen, hat den Vorzug, daß es keiner geschriebenen Verfassung bedarf, um verwirklicht zu werden. Es fügt sich schon in den Rahmen der ungeschriebenen Verfassung des englischen Reiches ein, in welcher das Zentrum der Regierungsgewalt in den Händen des Ministerkabinetts ruht, welches, trotzdem es heute der allmächtige Leiter der Geschicke des Königreiches ist, vom Rechte nicht gekannt ist. Denn auch die Stellung des Kabinetts ruht, wie

wir wissen, auf Konventionalregeln, auf Parteisitte, die von den beiden großen Parteien ebenso strikte gehandhabt werden wie Rechtsnormen. Diese Parteisitte regelt den Geschäftsgang, die Funktionen und insbesondere die Zusammensetzung jedes Kabinetts, letztere insbesondere dahin, daß nur die Leaders der jeweils ans Ruder kommenden Partei, weil sie am ehesten die ganze Partei lenken, hineingewählt werden. Dies alles einschließlich der Ministerverantwortlichkeit und des Verhältnisses dieser Parteihäupter als Minister zu den ihnen untergebenen Beamten regelt die Parteisitte, das ist die Konventionalregel.

Nun ist es klar, weshalb man dem Projekt eines Reichskabinetts in England so hold ist. Man sieht die Konventionalregeln, welche bisher das Verhältnis zwischen Mutterland und Kolonien geregelt haben. Man hofft dieses System auf dem Wege der Konventionalregeln nur einfach fortzubilden, wenn man ein Reichskabinett einrichtet, da ja auch das vorhandene Londoner Ministerkabinett auf solchen Konventionalregeln ruht. Der Plan ist sehr bestechend und ist in England bisher keiner ablehnenden Kritik begegnet. Trotzdem beruht er auf einem Trugschluß: Die Konventionalregeln, welche die Beziehungen zwischen dem Mutterland und den Kolonien bestehen, ruhen auf einem sozialen Zwange, der ein vorwiegend wirtschaftlicher ist. Das Londoner Kabinett ruht auf sozialem Zwange, der Parteizwang ist. Auf demselben Grunde müßte auch ein Reichskabinett, sollte es irgendwie Nutzen schaffen und einheitliche Aktionen in den Kolonien und dem Mutterlande unternehmen, ruhen. Es müßten die Voraussetzungen für eine Reichsparteisitte vorhanden sein, d. h. für homogene Parteibildungen in den Kolonien und dem Mutterlande derart, daß die Kolonialparteien nur Filialen der Londoner Organisationen wären, eine Utopie, an welche kein ernsthafter Politiker glauben mag. Wie könnte dies auch bei der Verschiedenheit der lokalen Verhältnisse, insbesondere bei der Gegensätzlichkeit der aristokratisch gegliederten englischen Gesellschaft und der grobklotzigen, ungeschlachten Demokratie in den Kolonien auch nur je erreicht werden?! Parteidisziplin allein gibt dem Londoner Kabinett seine autoritative Bedeutung, weil sie auch

eine Majorisierung der dissentierenden Teile nicht ausschließt, sondern sogar ermöglicht. Wie könnten auch die Premiers der Kolonien einen Beschluß daheim vor ihrer Partei vertreten, wenn sie im Reichskabinett majorisiert worden wären? Wer verbürgte übrigens, daß sie, die hoffnungsfroh über das Meer gezogen und in der Reichskabinettskonferenz einem Majoritätsbeschluß zugestimmt, nach ihrer Rückkunft sich noch in Amt und Würden vorfinden? Der Wechsel der Parteien in der Herrschaft ist in den Kolonien anders als im Mutterland ein ziemlich rascher und von Zufällen viel mehr abhängig. Kabinette werden bei Abstimmungen im Kolonialparlament oft nur durch das Votum des Speaker gehalten. Dies alles macht es nicht ausgeschlossen, daß der Minister der Kolonie, der an der Londoner Konferenz teilgenommen und sich dort in einem bestimmten Sinne durch sein Votum gebunden hat, daheim nicht mehr die Parlamentsmajorität vorfindet, die ihm zur Durchsetzung jenes Reichsbeschlusses nötig ist.

Alles in allem glaubten wir damals (1906) dem Reichskabinett, das aus der Reichskolonialkonferenz hervorwachsen sollte, schon bei seinem Entstehen die Prognose stellen zu müssen, daß es nur bei beratenden Funktionen bleiben, die Reichskonferenz nur ein Gesandtenkongreß sein würde, mit noch weniger Macht als der Deutsche Bundestag in Frankfurt am Main, der immerhin wenigstens innerhalb der beschränkten Bundeskompetenz Beschlüsse fassen konnte. Diese Voraussage ist, wie man sich überzeugen kann (s. Keith, Imperial Unity, a. a. O., p. 535 ff.), auch wirklich eingetroffen. Auf der alle vier Jahre zusammentretenden Reichskonferenz können allerlei nützliche Angelegenheiten wie Schiffahrt, Marken- und Musterschutz u. dgl. mehr beraten und sogar beschlossen werden, aber für ihre Durchführung in den Kolonialparlamenten ist keine Bürgschaft gegeben. Außerdem sind dies nicht hochpolitische Angelegenheiten. Für diese ist die Kolonial- oder Reichskonferenz eine »ungeschlachte Maschine«, wie die englischen Sachkenner behaupten, und zwar aus dem einfachen Grunde, weil sie nicht immer zur Stelle sein kann und die Erledigung hochpolitischer Angelegenheiten nicht den vierjährigen Zyklus der Zusammenkunft einer Konferenz abwarten

kann. Nun sind Vorschläge gemacht, ständige Vertreter der Kolonien in London stets zur Stelle zu haben. Aber das führt zum Dilemna: Entweder sind diese Vertreter in den Kolonien abkömmlich, dann sind es nicht diejenigen, die für ihre Heimat ein bindendes Votum abgeben können. Oder sie sind von dieser Art, dann sind sie wieder in den Kolonien unabkömmlich. Auch das Committee of Imperial Defence hat sich nicht zu einem Reichskabinett entwickeln können. Die Kolonialvertreter sind bloß wie andere Sachverständige aus Marine und Heer mit beratender Stimme, meist bloß ad audiendum verbum des Mutterlandes zugezogen worden. Und der Grund? Die Kolonialvertreter lehnen es ab, durch ein Votum im Imperial Defence Committee ihre Kolonie zu verpflichten. Das Votum könnte der Partei in der Kolonie unangenehm sein. Deshalb haben (bis auf Canada) alle Dominions den Vorschlag des Mutterlandes (1911/12), ständige Vertreter der Kolonialregierung beim Imperial Defence Committee zu unterhalten, abgelehnt.

III. Monarchischer und parlamentarischer Cäsarismus.

In Rom war der Cäsarismus der Ausgangspunkt für eine Entwicklung, die auf gerader Linie über Kaiserkult und Militärmonarchie zu einem Despotismus hinlief, in dessen Mittelpunkt ein absoluter, als Gottheit verehrter Kaiser, der dominus, stand, umgeben von einem zahlreichen Hofhalt und einer Hierarchie von Beamten, die den Städten das Mark aus den Knochen saugten. Nun, von dieser letzten Entwicklung wird das britische Weltreich, dank seiner munizipalen und kolonialen Selbstverwaltung, immer verschont bleiben. Aber nach dem Ausgangspunkt, dem Cäsarismus, scheinen manche Kräfte im Reich zu tendieren, wenngleich dieser Cäsarismus nicht ein monarchischer, sondern ein parlamentarischer sein soll.

»Das Ziel, das der Diktator Cäsar in den letzten Jahren verfolgt hatte, scheint einigermaßen klar: es war die Weltmonarchie in den Formen des hellenistischen, auf die Militärmacht begründeten Königtums, das in seiner vollen Ausgestaltung alle nationalen Schranken beseitigen mußte und

unter dem als Reichsgott verehrten Herrscher nur Untertanen kennen konnte, die sich rechtlich im wesentlichen gleichstehen. Es war die volle Vernichtung des römischen Staates in seiner historisch gewordenen Form, die Verletzung aller nationalen Empfindungen« (Reitzenstein, a. a. O. 481). Nicht minder revolutionierend, die organische Reichsverfassung in ihren Grundlagen aufwühlend und erschütternd, ist jenes Projekt der politischen Einheit, das für die Bewohner des britischen Weltreiches unter dem Namen des britischen Zollvereins, Bundesstaates, kurz des britischen Imperialismus, als politisches Ideal hingestellt worden ist. Denn zunächst springt sofort in die Augen, daß der Anlaß und das Ziel des Cäsarismus und des britischen Imperialismus beinahe ein gleiches ist.

Hier wie dort ist der Plan aus der Erkenntnis erwachsen, daß die Zentralorgane der Metropole (römischer Senat, englisches Parlament) für die Lösung der Weltreichsprobleme unfähig seien, hier wie dort ist das Vorbild ein ausländisches, nämlich das einer Militärmonarchie (hellenistische Königsidee für Rom, preußisch-deutscher Zollverein und deutscher Bundesstaat unter einem Kaiser), hier wie dort schließlich das gleiche Ziel der Nivellierung aller Teile des Weltreiches und der Degradierung des bisher vorherrschenden Metropolenstaates, der nun zu einem gliedlichen Gemeinwesen herabsinken soll, wie die anderen Teile des Gesamtreiches, alle nur Verbindung suchend und erhaltend durch ein neues Zentralorgan. In Rom war es der monarchische Cäsar, im britischen Weltreich ein Repräsentativorgan für alle Teile des Weltreiches, ein Reichsparlament, welches aber — das sei hier gleich betont, um den demokratischen Schleier von vornherein zu zerreißen — nicht eine wirkliche, nach der Kopfzahl zu stellende Vertretung aller Bewohner des Reiches sein soll, sondern bloß eine Vertretung der weißen oder wenn schon der farbigen Bevölkerung, so doch nur in so beschränkter Zahl, daß letztere zur dauernden Einflußlosigkeit verurteilt ist. Dieses Reichsparlament, wie es der britische Imperialismus im Schilde führt, ist daher auch als Cäsar zu bezeichnen, nur ein vielköpfiger, ein parlamentarischer Cäsar.

Auch in den dabei mitlaufenden Wünschen und Absichten, vor allem den Rücksichten, die man hierbei nehmen

oder außer acht lassen zu müssen glaubt, haben römischer und britischer Cäsarismus mannigfache Berührungspunkte. Da wie dort der Zielpunkt die Weltherrschaft, da wie dort die Förderung eines starken Heeres oder einer starken Flotte die notwendige Voraussetzung, da wie dort ein technisch ausgebildetes Beamtentum, das die starke Zentralisation des Reiches, auch des britischen in Zoll- und Finanzsachen, unausbleiblich macht, da wie dort Rücksichtnahme auf die Barbaren (im britischen Weltreich auf Indien), die man zwar nicht zu vollwertigen Bürgern, aber zu warmherzig Betreuten machen will. Da wie dort die Erreichung aller dieser Absichten, selbst auf die Gefahr hin, die bisherigen Quellen eines hochgekommenen Kapitalismus durch Gängelung seitens einer Bureaukratie zu verstopfen. Das war es ja, was, wie wir sahen (oben S. 108f.), die römischen Kaiser, insbesondere die Flavier und die guten Kaiser, antrieb, die Kleinpacht auf den Kaiserdomänen und kaiserlichen Bergwerken einzuführen, was alle Kaiser von Anfang an veranlaßte, die Monopole in eigene Regie zu übernehmen und die Staatspacht der Gefälle und öffentlichen Abgaben durch städtische und halbamtliche Erhebungsorgane zu ersetzen. All das, was früher Quelle des großen Reichtums der Privaten gewesen, wurde jetzt durch die Staatsbureaukratie gewissermaßen verstopft (s. Max Weber im H.W.B. I, 66 und 181). Auch der britische Imperialismus erkennt, daß er durch seine Zollmauern und Reichslasten den britischen Kapitalismus treffen muß. Gleichwohl will er es schaffen und den ungläubigen Freihändler mit dem Hinweis auf eine schönere »Zukunft« ködern. Nur zwei Punkte treffen nicht in der britischen Entwicklung zu, welche die römische entscheidend mitbestimmt haben. Es sind dies einerseits die stoische Philosophie, anderseits das Fehlen jeglichen Gefühles für repräsentative Institutionen, namentlich in den Teilen und Gliedern des römischen Weltreiches. An diesen Punkten, die in der römischen Entwicklung bedeutsam wurden, in der britischen Entwicklung ihr Gegenbild finden, kommt der britische Cäsarismus zum Scheitern.

Nach einzelnen Vorschlägen, die noch in die erste Hälfte des 19. Jahrhunderts fallen und im wesentlichen nur als Fortbildung des älteren Merkantilsystems zu betrachten sind (über

diese Pläne namentlich Prinz Reuß, a. a. O. 19—28), kamen nach Gründung des Deutschen Reiches auch in England Gedanken auf, die britischen Kolonien mit dem Mutterlande zu einem Zollverein und föderativen Gemeinwesen zusammenzuschließen. Schon 1872 setzte Disraeli in einer im Kristallpalast gehaltenen Rede auseinander: »I cannot conceive how our distant Colonies can have their affairs administered except by selfgovernment. But selfgovernment, in my opinion, when it was conceded, ought to have been conceded as a part of a great policy of Imperial consolidation. It ought to have been accompanied by an Imperial Tariff, by securities for the people of England for the enjoyment of the unappropriated lands, and by a Military Code which should have precisely defined the means and the responsabilities by which the Colonies should be defended, and by which, if necessary, this country should call for aid from the Colonies themselves.«

Wir sehen: der Ruf nach Föderation hebt gleich an mit Zollvereinsabsichten und mit der Forderung eines Schutz- und Trutzbündnisses, einer Waffengemeinschaft zwischen Mutterland und Selbstverwaltungskolonien. Das Vorbild Deutschlands war, wenn auch unausgesprochen, anziehend. Energischer wurden diese Gedanken erst verfolgt, als sich im Jahre 1884 die Imperial Federation League in London bildete, welche dann Töchter in Canada, Australien und im Kaplande ans Werk setzte. Auf ihr Betreiben ist es besonders zurückzuführen, daß die Reichsregierung im Jahre 1887 die erste Kolonialkonferenz nach London berief. Rüstungen erfordern Geld. Die Reichsföderation wollte zunächst Rüstungsgemeinschaft sein. Zölle, von Reichs wegen auferlegt, sollten die Geldmittel schaffen. Aber an dem Fiskalsystem, das die einzelnen Selbstverwaltungskolonien bereits eingerichtet hatten, durfte nicht gerüttelt werden. Sie bezogen ja ihre Hauptstaatseinnahmen aus den von ihnen selbständig aufgelegten Zöllen. Deshalb sollte der auf der Kolonialkonferenz vom kapländischen Politiker Jan Hofmeyr vorgeschlagene Reichszoll nur ein Zuschlagszoll zu den schon bestehenden Kolonialzöllen bedeuten.

Inzwischen wurden die Kolonien in das System ihres Protektionismus noch mehr verwickelt, während die liberale

Regierung Gladstones immer weniger davon wissen wollte. Da beschlossen die Dominions, aus eigener Macht eine Kolonialkonferenz 1894 nach Ottawa einzuberufen. Die Beschlüsse dieser Konferenz, die von der Errichtung einer einheitlichen Zollmauer für das Reich absahen, wünschten bloß Vorzugszölle, die sich die Dominions untereinander oder im Verhältnis zum Mutterlande gegenseitig gewähren sollten (sog. preferential tariffs). Auf diese Weise hoffte man den größten Teil der Wirtschaftsinteressen im Mutterland und in den Kolonien von den natürlichen Absatzgebieten, die das nachbarliche Ausland wegen seiner Gebietskontiguität (s. darüber noch unter IV) darstellt, in die künstlichen Handelswege des künftigen Reichsstaates hinüberleiten zu können. Auf den folgenden Kolonialkonferenzen zu London im Jahre 1897 und 1902 war auch das Mutterland in einem seiner leitenden Staatsmänner für diese Idee gewonnen. Joseph Chamberlain war der Idee mit voller Seele hingegeben. Die Schwierigkeit war nur, daß jeder Teil, Mutterland und Dominions, von dem andern Teil erwartete, daß er beginne. Beginnt mit den Beiträgen für die Reichsverteidigung, sagte das Mutterland! Beginnt mit den Vorzugszöllen im Mutterland, war die Antwort der Kolonien. Diese verlangten auch unter der Leitung des canadischen Premiers Laurier, daß die Dominions, wenn sie für Reichsheer und -Flotte beitragen sollten, zur hohen Politik des Reiches zugezogen würden. Aber auch da hatte Chamberlain die Antwort: Zuerst die Beiträge! So glich das Problem der Reichsföderation, als Chamberlain 1903 von der politischen Schaubühne abtrat, einer Schlange, die sich in ihren eigenen Schwanz beißt.

Unter der Herrschaft der Liberalen (seit 1906) wurde es nicht anders. Zwar die Annahme von Vorzugszöllen, die England einführen sollte, wurde von der mutterländischen Regierung auf der Kolonialkonferenz von 1907 rundweg abgelehnt. Der Ersatz hierfür, die Einrichtung einer Art von Reichskabinett, wohin die Beschlüsse dieser Konferenz hinzielten, ist schon erörtert worden. Der Reichsgedanke war aber dadurch nicht um ein Haar gefördert. Stand nun auch nicht mehr die Möglichkeit eines Zollvereins in Frage, so blieb dennoch der Wunsch des Mutterlandes und einzelner

Dominions nach einer Waffengemeinschaft aufrecht. Australien hatte im Jahre 1887 im Hinblick auf die russische Gefahr freiwillige Beiträge zur Flottenrüstung gewährt, ebenso 1902 unter dem Drucke japanischer Gefahr die Beiträge erhöht, und nun war die »deutsche Gefahr« der Hebel für Reichseinigungspläne geworden. Gegenüber jeder Zumutung auf Erhöhung oder auf Neueinführung von Beiträgen zu Rüstungszwecken forderten die Dominions eine Anteilnahme an der Bildung von Reichsorganen, welche die hohe Politik des Reiches bestimmten. Sie wollten nicht gegen ihren Willen in kriegerische Unternehmungen hineingezogen werden, erkannten aber gleichwohl, daß jede Beitragsleistung für Rüstungszwecke das Versprechen militärischen Zuzugs im Kriegsfalle bedeute.

Auf der Reichskolonialkonferenz von 1911 spitzte sich die Frage zu einem Antrage des Vertreters und Premiers von Neuseeland, John Ward, zu, der die Einrichtung einer gewählten Reichsvolkskammer, als Vertreterin der weißen Bevölkerung des Weltreiches, bestehend aus 300 Mitgliedern, ferner die eines Senats oder Council of Defence von 12 Mitgliedern und einer Reichsexekutive von 15 Mitgliedern forderte. Der Kernpunkt war die Einrichtung der Reichsrepräsentation. Dahin führen, wie wir sahen, alle Pläne auf Zoll- oder Wehrgemeinschaft. Die Einrichtung dieses parlamentarischen Cäsars bedeutet aber die Absetzung des Mutterlandes England von seiner bisherigen hegemonialen Stellung. Das hatte schon der alte Pownall, einer der letzten Gouverneure Englands in den Neuenglandkolonien, erkannt, als er zu seinem Vorschlage, eine Reichsrepräsentation einzurichten, resigniert die Worte dazuschrieb (The Administration of the Colonies, 4th. ed., 1768, p. 37): »Das Zentrum der Macht, anstatt daß es dort bleibt, wo es jetzt ist, nämlich in Großbritannien, wird im Verhältnis, wie die Größe der Macht und Interessen der Kolonien wächst, hinweggezogen werden von dieser Insel durch dieselben Gesetze der Natur, analog in allen Fällen, durch welche das Gravitationszentrum, das jetzt nahe der Sonne ist, durch Wachstum der Gewichtsmasse der Planeten von dort weggezogen würde. Sollen wir, die wir diese Naturgesetze kennen, als wahre Philosophen den Weg nehmen, wohin jenes System führt, nämlich eine Union von Großbritannien und

seiner Kolonien zu bilden, indem wir das gemeinsame Zentrum in Großbritannien fixieren, solange es da noch fixierbar ist, oder sollen wir ohne zu sehen, daß solch ein Zentrum gebildet werden muß, durch den Zwischenverkehr der Territorialgewalten aller Teile der britischen Herrschaft von unserem eigenen engen, lokal begrenzten Gesichtskreis eines lokalen Zentrums aus uns machtvoll bemühen, dieses Zentrum mit Gewalt in Großbritannien zu erhalten gegen stets wachsende Mächte, welche schließlich durch ihr Übergewicht dieses Zentrum aus seinen Angeln heben werden?« Nicht so resigniert war der Premier Asquith, als er dem Antrag Ward in der Reichskonferenz von 1911 zu begegnen hatte (Com. Papers 1911—12, Cd. 5745, p. 71/72). Er sagte rundweg im Namen des Mutterlandes ab, da die Einrichtung eines solchen Reichsparlamentes die Autorität der mutterländischen Regierung vernichten würde (»It would impair, if not altogether destroy, the authority of the Government of the United Kingdom in such grave matters as the conduct of foreign policy, the conclusion of treaties, the declaration and maintenance of peace, or the declaration of war and indeed, all those relations with foreign Powers, necessarily of the most delicate character. ... That authority cannot be shared, and the coexistence side by side with the Cabinet of the United Kingdom of this proposed body ... would ... be absolutely fatal to our present system of responsible government«). Asquith hatte richtig den cäsaristischen Charakter dieses Reichsparlamentarismus erkannt, der auf Nivellierung aller Teile des Weltreiches gerichtet, nur einen Diktator: das Reichsparlament, beruhend auf Repräsentation bloß der weißen Bevölkerung, anerkennen würde.

Das Mutterland könnte sich zu diesem politischen Opfer kaum bereit finden. Dazu kommen noch wirtschaftliche Opfer, die beide Teile bringen müßten: das Mutterland müßte auf seinen Freihandel, die Dominions auf ihre eigene Zoll- und Wirtschaftspolitik verzichten. Während und selbst nach dem Ende des Weltkrieges sind allerdings Versuche gemacht worden, auch im Mutterlande so etwas wie Schutzzollpolitik zu treiben. Man versuchte auch nach dem Kriege noch die für die Herbeischaffung des Kriegsbedarfes den Kolonien eingeräumten Vorzugszölle, wozu man auf Grund des bestehen-

den Zollgesetzes von 1876 (39/40 Vict. c. 36, § 43) auf dem Wege der Verordnung schreiten konnte, dauernd zu gestalten. Da aber dies nur während des Krieges rechtlich zulässig war, entschieden die Gerichte nach Kriegsschluß gegen die Fortdauer jener Vorzugszölle. Austin Chamberlain hat auch in seinem Budget von 1919/20 auf Kakao, indischen Tee u. a. Vorzugszölle für Indien und andere Kolonien eingeräumt. Antidumping Bills, Gesetzentwürfe gegen die Einfuhr ausländischer Schleuderware, treiben dann und wann im englischen Parlament ihren Spuk, aber all diesen imperialistischen Treibereien muß und wird gesagt werden: Nur gemach! Euerem parlamentarischen Cäsarismus stehen zwei Hemmnisse gegenüber, die unüberwindlich sind. Ihr habt nicht den Geist der stoischen Philosophie, den die Römer als Vorbereitung ihres Cäsarismus hatten und der sie lehrte, in allen anderen Mitmenschen den Weltbürger zu achten, für den man, wenn es der Kaiser, als Sprachrohr der göttlichen Weltordnung, befahl, die größten Opfer zu bringen geneigt war. Und dann: Euere Dominions sind zu sehr an Selbständigkeit gewöhnt, als daß sie eine imperiale Zoll- und Wirtschaftspolitik, uniform geübt, vertragen könnten. Deutlicher gesagt: Weder sind die englischen Arbeiter geneigt, der imperialistischen Idee zuliebe eine Verteuerung ihrer Lebensmittel in Kauf zu nehmen, noch die englischen Kaufleute, auf ihren Welthandel zu verzichten. Aber auch nicht die kolonialen Arbeiterkreise oder die koloniale Handels- und Industriewelt, die namentlich in den Dominions auf eine eigene Wirtschaftspolitik sorgfältig bedacht ist (Über dieses Hemmnis die gewichtigen Zeugnisse des australischen Parlamentariers Pulsford, Commerce and the Empire 1914 and After, London 1917, insbesondere 161—179). Am allerwenigsten werden sie wohl jetzt geneigt sein, ihre eigene Wirtschaftspolitik anderen oder dem Mutterlande zulieb irgendwie zu ändern oder gar anleiten zu lassen durch ein von ihnen nur teilweise gelenktes und kontrolliertes Reichsparlament, wo ihnen der Versailler Frieden die politische Selbständigkeit gebracht hat. Denn Art. 1, Abs. II dieses Vertrages lautet:

»Alle Staaten, Dominion oder Kolonien mit voller Selbstverwaltung, die nicht in der Anlage aufgeführt sind, können Mitglieder des Völkerbundes werden. . . .«

In der Anlage sind aber schon jetzt aufgeführt »ursprüngliche Mitglieder des Völkerbundes und als Signatarmächte des Friedensvertrages«: Canada, Australien, Südafrika, Neuseeland, ja sogar Indien.

Als Mitglieder des Völkerbundes haben sie das Recht, die Autorität des Bundes sogar gegen ihr eigenes Mutterland anzurufen (Art. 12 ff. des Versailler Vertrages). Das wäre innerhalb jedes Bundesstaates ein unhaltbarer Zustand, daß einer der Gliedstaaten gegen einen anderen das völkerrechtliche Aktionenrecht, selbst bloß in der Form der harmlosen Schiedsgerichtsbarkeit, gebrauchen könnte (s. Haenel, Deutsches Staatsrecht I, 578). Deshalb kann das britische Weltreich niemals mehr als Bundesstaat organisiert werden. Der Versailler Frieden hat nicht bloß ein oder zwei Kaiserreiche zu Grabe getragen. Auch ein werdendes hat er für alle Zukunft vernichtet. Denn Art. 1, Abs. II des Vertrages hat auch den formellen Abschluß jener Selbständigkeitsbewegung in den englischen Dominions gebracht, den wir in den vorhergehenden Abschnitten (§§ 11—13) geschildert haben. Das britische Reich ist als Weltreich nicht mehr von dem Zerfall bedroht, sondern es ist bereits politisch zerfallen. Und doch halten seine Teile nach außen zusammen! Warum?

IV. Die Marktvergemeinschaftung innerhalb des britischen Weltreiches.

In einer seiner bedeutsamsten Abhandlungen schildert uns Max Weber (Über einige Kategorien der verstehenden Soziologie, Logos IV, 1913, S. 275) den Charakter der Marktvergemeinschaftung. Nachdem er vorher den Gegensatz zwischen Gesellschaftshandeln und Gemeinschaftshandeln im soziologischen Sinn darin gefunden hat, daß bei dem Gemeinschaftshandeln die Individuen sinnhaft bezogen auf andere handeln, weil sie von diesen anderen ein bestimmtes Handeln im gleichen Sinne oder ein anders geartetes Handeln mit größerer oder geringerer Wahrscheinlichkeit erwarten, während bei dem Gesellschaftshandeln, dessen vollkommenster Typ der Staat ist, das Gemeinschaftshandeln garantiert ist durch Satzungen, die für das Eintreten jener Erwartungen eines bestimmten Handelns von anderen gewissermaßen ver-

bürgen; nachdem er ferner angedeutet hat, wie aus einer Gelegenheitsvergesellschaftung (z. B. von Beutelustigen zu einem Kriegszug) schließlich nach Durchschreitung verschiedener Stufen der Staat als perennierende Vergesellschaftung entsteht, fährt er fort:

»Umgekehrt kann aber auch . . . . aus der der Bedürfnisdeckung halber bestehenden perennierenden Vergesellschaftungen durch Zerfall das amorphe, ein ‚Gemeinschaftshandeln' darstellende Gebilde des ‚Markts' hervorgehen.«

Nun, solch durch Zerfall eines politischen Gemeinwesens hervorgerufene, Marktvergemeinschaftung zeigt uns das deutsche Mittelalter in seinen Städtebünden. Bei dem Umschwung der Wirtschaftsverfassung seit dem 12. Jahrhundert von der Natural- zur Geldwirtschaft war die deutsche Reichsgewalt nicht fähig, den neuen Lebensaufgaben, die für die ihm eingegliederten Gemeinwesen entstanden, gerecht zu werden. Die nun kräftig werdende Landeshoheit unternimmt es an Stelle der Reichsgewalt, hier einzutreten. Aber die Regierten, die Städte vor allem, möchten die Verfügung über die neuen Kompetenzen in ihre eigene Gewalt bringen (s. darüber und zum folgenden besonders Nabholz, in der Festgabe für Meyer v. Knonau, 1913, S. 262 ff.). Aus diesem Streben der Städte entstehen die deutschen Städtebünde und insbesondere auch die eidgenössischen Bünde seit dem 13. Jahrhundert, namentlich aber im 14. Jahrhundert. Die Marktvergemeinschaftungen, die diese Städtebünde darstellen, brauchen zu ihrer Sicherung Bestimmungen über den Gerichtsstand, die Sicherstellung von Guthaben in einer fremden Stadt, das Verbot eigenmächtiger Pfändung und die gegenseitige Unterstützung in Strafsachen. Es sind nicht gar viele Gegenstände dieser Rechtsgemeinschaft, aber sind denn die von England mit seinen Dominions abgeschlossenen Gemeinschaftsbeziehungen an Zahl größer? Nein! Denn, um es kurz herauszusagen, auch Englands Verhältnis zu seinen Dominions ist eine solche Marktvergemeinschaftung. Auch hier ist der Mittelpunkt die Geld-, Kredit- und Handelsgemeinschaft, welche den Zusammenhalt dieser politisch selbständigen Gemeinwesen, ja Staaten, verbürgt. Diese Marktvergemeinschaftung, welche heute das britische

Weltreich darstellt, spiegelt sich in folgenden Tatsachen wider (vgl. dazu die oben zitierten Arbeiten von Paish und Rosenbaum im Journal of R. Stat. Soc.):

1. Der gesamte Außenhandel (Import und Export) aller Teile des britischen Weltreiches betrug im Jahre 1910: 1,802 Mill. £. Davon entfielen 688 Mill., also volle 38%, auf den interimperialen Handel. Wie sehr das Mutterland noch sein Mittelpunkt und seine Seele ist, ergibt die Tatsache, daß von der interimperialen Importziffer, welche in den Jahren 1905—1910 nahezu um ein Drittel gewachsen ist, nämlich von 261 Mill. £ auf 344 Mill., nicht weniger als 161 Mill. auf den Import des Mutterlandes in die Kolonien und nur (aber doch schon!) 121 Mill. £ auf den Import der Kolonien in das Mutterland entfielen. Der interkoloniale Güterumsatz betrug, und das spricht auch für das noch immer notwendige Eingreifen des Mutterlandes, nicht mehr als 63 Mill. £ im Jahre 1910 (gegen 49 Mill. £ im Jahre 1905).

2. Der interimperiale Import (d. h. der Import aus britischen Besitzungen nach britischen Besitzungen) wuchs in dem Zeitraum von 1905—1910 rascher als der Import vom Ausland ins britische Weltreich. Ersterer wuchs um 32%, letzterer nur um 22%.

3. England ist für die Kolonien, insbesondere für die Dominions, der wichtigste Kreditgeber und die Dominions für England ein sehr wichtiger Platz von Kapitalsanlagen. Von den in London öffentlich ausgelegten und bis 1911 ausgegebenen Anleihen im Gesamtbetrag von 3,192 Mill. £ kamen 1,638 Mill. £ auf das Ausland und beinahe ebensoviel auf alle Kolonien (mit Indien) nämlich 1,554 Mill. Aber das Interessanteste ist, daß von diesem in den Kolonien investierten Kapital nicht weniger als 1,100 Mill. £, also rund drei Viertel, auf die Selbstverwaltungskolonien, die Dominions, entfielen. Erwägt man noch dazu, daß diese Ziffer nichts darüber aussagt, was unter der Hand, also ohne öffentliche Zeichnung nach diesen Kolonien an Geldanleihen u. a. geflossen, so wird man sehr wohl die Abhängigkeit der Dominions vom mutterländischen Geldmarkte begreifen (über die Kreditabhängigkeit s. oben § 1).

Trotz all dieser offenbaren Zeichen der wirtschaftlichen Abhängigkeit mehren sich dennoch Anzeichen dafür, daß an der bestehenden Marktvergemeinschaftung mächtige Kräfte am Werke sind, welche sie unterwühlen:

1. Die Exporte aus dem britischen Weltreich nach dem Ausland wuchsen in der Periode von 1905—1910 rascher als die interimperialen Exporte, d. i. die Exporte aus Teilen des britischen Weltreiches in andere. Die ersteren wuchsen um 35%, die letzteren bloß um 32%.

Namentlich wuchs die Ausfuhr von einzelnen britischen Besitzungen wie Afrika, Australien und Britisch-Asien nach dem nichtenglischen Europa um 100%, bzw. 66%, bzw. 52%, während sie nach dem Mutterlande nur um 34,6% stieg. Das Mutterland kann eben nicht alle Naturprodukte und Rohstoffe seiner Kolonien selbst verbrauchen. Die englischen Kolonien brauchen das Ausland als Abnehmer dieser Produkte.

2. Aber das Mutterland wird auch sonst schlapp! Dies trifft namentlich zu für die wirtschaftliche und industrielle Ausnützung seiner Kolonien und selbst für den wirtschaftlichen Wettkampf des Mutterlandes mit seinen Kolonien und mit dem Ausland.

Zunächst ist die Tatsache festzustellen, daß in dem Zeitraum von 1905—1910 die Importe vom Ausland nach England rascher wuchsen als die vom Ausland nach den britischen Kolonien. Diese Tatsache könnte noch immer als wirtschaftliche Überlegenheit des Mutterlandes gegenüber dem Ausland auf dem Kolonialmarkt gedeutet werden. Nun aber das Kehrbild: die Exporte des Mutterlandes nach dem Auslande wuchsen in der betrachteten Zeitperiode langsamer als die der britischen Kolonien nach dem Auslande, erstere bloß um 31%, letztere aber um 41%. Sodann üben gewisse, die britischen Kolonien berührenden (sog. kontiguen Auslandsgebiete) oder dem Mutterlande naheliegenden Auslandsgebiete eine alle anderen (mit Ausnahme der mutterländischen) schlagende Wirtschaftskonkurrenz aus.

Von allen Importen des Auslandes nach England im Betrage von 455½ Mill. kamen auf das europäische Ausland 255 Mill. £.

Von allen Importen des Auslandes nach Britisch-Asien im Werte von 44 Mill. kamen rd. 25 Mill. auf das gebietsberührende nichtbritische Asien (also namentlich auf Japan).

Von allen Importen des Auslandes nach Britisch-Amerika im Werte von 71,7 Mill. £ kamen rd. 62 Mill. £ auf das nichtbritische Amerika. Die Gebietsberührung innerhalb desselben Kontinents ist noch nicht mächtiger als Blutsverwandtschaft und Stammesgemeinschaft. Denn wir haben hier bloß Auslandsimporte untereinander verglichen. Aber könnte es nicht vielleicht einmal anders werden?

Wir stehen mit dieser Frage auf einem der interessantesten Punkte, nämlich dem Kreuzungs- und Schnittpunkt zweier Kulturen: der vom Mutterland aufgebauten und bisher sorgfältig behüteten küstenländischen Poliskultur und der in den überseeischen Kontinenten durch englische Kolonisten und andere in Angriff genommenen Binnenkultur.

Die heute das britische Weltreich wirtschaftlich zusammenhaltende Marktvergemeinschaftung beruht auf der ihr zugrunde liegenden küstenländischen Poliskultur und Oikenwirtschaft (s. oben § 1, S. 19 ff und § 8). Davon ist schon zum großen Teil gehandelt worden. Es genügt in diesem Zusammenhange nur auf die Tatsache zu verweisen, daß von den oben bezeichneten englischen Kapitalsanlagen im Gesamtbetrag von 1½ Milliarden £ (1911) nicht weniger als 1,1 Milliarden auf die Dominions mit rd. 20 Mill. Menschen fallen (Paish im Journal a. a. O., p. 181: To Canada, Australia and South Africa, which possess a combined population of about 20000000 persons, Great Britain has supplied 1100000 £ of capital), während bloß 400—500 Mill £, also bloß ein Viertel, auf rd. 400 Mill. Menschen entfiel, die das Weltreich bevölkern und in Indien, den Kronkolonien und in den Protektoraten wohnen. Das spricht eine beredte Sprache. Denn es besagt, daß an der oben geschilderten Marktvergemeinschaftung nur eine sehr dünne Oberschicht wirklichen Anteil hat, daß nur 20 Mill. Menschen in den Kolonien, Weiße, als aktive Mitglieder an der britischen Volkswirtschaft teilhaben, während nahezu 400 Mill. Menschen mehr als Inventar eines Gutshofs anzusehen sind,

Sie sind auch dementsprechend — wie wir wissen (s. oben S. 26) — im Oikos kaserniert. Bloß 14% der Gesamtbevölkerung des britischen Weltreiches leben in einer überaus geräumigen Herrenvilla, den Dominions, die ein Areal von 62% des Gesamtareals des britischen Weltreiches ausmacht, während 86% der Bevölkerung in der Oikenkaserne, dem übrigen tropischen und subtropischen Klima des britischen Weltreiches leben, das ein Areal von bloß 28% des Gesamtareals des britischen Weltreiches bildet (Baines im Journal o. R. Stat. Soc. LXXIV, 793). Diese in dem Oikos eingesperrte farbige Bevölkerung ermöglicht es allein, daß jene Marktgemeinschaft der Weißen im britischen Weltreich besteht. Sie allein ist also die Voraussetzung der küstenländischen Poliskultur, ihr Fußschemel!

Diese küstenländische Marktvergemeinschaftung, die an die antike Wirtschaft sehr nahe herankommt, ist himmelweit verschieden von jener Marktvergemeinschaftung, die Adam Smith als die Grundlage unserer gewerblichen und industriellen Wirtschafts- und der modernen Handelsverfassung schildert (B. I, ch. VIII). Diese setzt nämlich zweierlei voraus: Arbeitsteilung zwischen Stadt und Land und Gebietsberührung. Die Stadt braucht für den Absatz ihrer Gewerbeprodukte das platte Land, ihr Hinterland, und umgekehrt dieses die Stadt für den Absatz der landwirtschaftlichen Urproduktion. Diese auf Arbeitsteilung und Gebietsberührung fußende Marktvergemeinschaftung führt die Binnenkultur herbei. Die binnenländische Marktvergemeinschaftung löst die küstenländische im Lauf der Zeit mehr oder weniger vollständig auf. Sie war eine der Hauptursachen des Zerfalles des römischen Weltreiches (Weber im H.W.St.W. I, 180). Wird sie es auch im britischen Weltreich werden? Daß die binnenländische Marktvergemeinschaftung an der Arbeit ist, zeigt die schon oben erwähnte Tatsache, nämlich wie wirksam die Gebietskontiguität in den überseeischen Kolonien Englands zugunsten des Auslandsimports eingreift (oben S. 370). Aber auch noch eine andere geographisch-statistische Erkenntnis (die wir Baines a. a. O. 793 ff. danken) ist hierbei nicht ohne Bedeutung. Im Jahre 1841 betrug noch das Areal der temperierten Zone im britischen Weltreich 82% des

Gesamtareals und hatte 14% der Gesamtbevölkerung des Weltreiches. In der tropischen Zone, die bloß 18% des Gesamtareals umfaßte, waren aber sechsundachzig Prozent der Gesamtbevölkerung kaserniert. Im Jahre 1911 zeigt sich schon ein wesentlich anderes Bild: Der Oikos des britischen Weltreiches ist in der Zwischenzeit freilich gewachsen: die tropischen Kolonien sind an Umfang gewachsen, von 16% des Gesamtareals auf 28% (England hat in der Zwischenzeit große Gebietserweiterungen in Indien und durch die afrikanischen und anderen Protektorate gewonnen). Aber die Herrenvilla, wir meinen die Dominions, haben an Areal relativ abgenommen: sie bilden heute nur mehr 62% des Gesamtareals. Und was das bedeutsamste ist: trotzdem die Neuerwerbungen in den Tropen 30 Mill. Farbige dazugebracht, trotzdem ferner die Bevölkerung Indiens (einschließlich der Neuerwerbungen in der Zwischenzeit) von 172 Mill. auf 315 gestiegen ist, ist die Zahl der Weißen in den Siedlungskolonien, den Dominions, relativ dieselbe geblieben, noch immer 14% der Gesamtbevölkerung. Absolut hat sie sich aber um das Neunfache vermehrt, während die Bevölkerung in den Kronkolonien sich bloß um das Dreifache vermehrt hat (s. Baines a. a. O. 794). Mit anderen Worten: die freie Arbeit, die weiße Arbeit, hat trotz der Oikenwirtschaft und trotz ihres absoluten Wachsens im britischen Weltreich (von 16 auf 28% des Gesamtareals) auch zugenommen: In der Zwischenzeit von 1841—1911 ist die Bevölkerungsdichte in Canada von 0,35 (für die englische Quadratmeile) auf 1,99 gestiegen; in Australien von 0,07 auf 1,79 und im Kapland und in Natal von 1,1 auf 11,9 (Baines, a. a. O. 791). Mit anderen Worten: es sind die Voraussetzungen für eine, auf städtischer und ländlicher Arbeitsteilung und Gebietsberührung aufgebaute, binnenländische Marktvergemeinschaftung gegeben.

Der Kampf zwischen der küstenländischen und der nun anhebenden binnenländischen Marktvergemeinschaftung, das ist das Problem, das Schicksal des britischen Weltreiches. Demgegenüber ist die Tatsache, daß es politisch bereits zerfallen ist in eine Mehrzahl nur durch ein lockeres politisches Band verknüpfte Staaten

(s. oben S. 366f.), also unter der Hand ein Staatenbund geworden, nur von untergeordneter Bedeutung. Nur wenn die geschilderte küstenländische Marktvergemeinschaftung durch die binnenländische abgelöst wird, nur und erst dann wird sich auch das Schicksal des britischen Weltreiches erfüllen.

Also wird es auch den Weg der Weltmonarchien gehen, wird zerfallen und so das Wort des Kleon bewahrheiten (bei Thucydides III, 37: *πολλάκις μεν ἤδη ἔγωγε καὶ ἄλλοτε ἔγνων δημοκρατίαν, ὅτι ἀδύνατόν ἐστιν ἑτέρων ἄρχειν*), bewahrheiten das Wort von der Unfähigkeit der Demokratie für eine Herrschaft über andere Staaten? Wir haben soeben gesagt, daß dies Schicksal ein von der politischen Form unabhängiges ist, weil es von Wirtschaftsmächten abhängt. Und wenn es sich auch nun einmal am britischen Weltreich erfüllen wird, dann erstehen aus der Asche des alten Phönix vier oder fünf junge oder neu verjüngte Erben der alten englischen Kultur, wahrscheinlich ohne den Ballast der Oikenwirtschaft, was sowohl wirtschaftlich als auch ethisch nicht das Schlimmste wäre. Letzten Endes hätte dann doch wieder der demokratische Geist gesiegt, jener Geist, wie ihn die Neuengländer, die Puritaner, zuerst vertreten und wie er die Grundlage geworden ist für die politische Selbständigkeit der britischen Dominions und ihre Fähigkeit, das Kulturerbe Altenglands fortzuführen.

VERLAG R. OLDENBOURG, MÜNCHEN UND BERLIN

Handbuch der mittelalterlichen und neueren Geschichte

Herausgegeben von

G. v. Below und **F. Meinecke**

Bis jetzt sind folgende Bände erschienen:

Das häusliche Leben der europäischen Kulturvölker vom Mittelalter bis zur zweiten Hälfte des 18. Jahrh. Von Dr. Alwin Schultz, Prof. an der deutschen Universität zu Prag. VIII u. 432 S. gr. 8°, reich illustriert. Preis geh. M. 18.—, geb. M. 22.—.

Historische Geographie. Von Dr. Konrad Kretschmer, Lehrer an der Kriegsakademie und Professor a. d. Universität Berlin. VII u. 650 S. Preis geh. M. 30.—, geb. M. 34.—

Geschichte des späteren Mittelalters von 1197—1492. Von Dr. Johann Loserth, Professor a. d. Univ. Graz. XV u. 727 Seiten. Preis brosch. M. 33.—, geb. M. 37.—.

Allgemeine Münzkunde und Geldgeschichte des Mittelalters und der neueren Zeit. Von Dr. A. Luschin v. Ebengreuth, Universitätsprofessor in Graz. XVI und 286 S. Mit 107 Abbildungen. Preis brosch. M. 18.—, geb. M. 22.—.

Handelsgeschichte der romanischen Völker des Mittelmeergebiets bis zum Ende der Kreuzzüge. Von Professor Adolf Schaube, Gymnasial-Oberlehrer in Brieg. XX und 816 S. Preis geh. M. 36.—, geb. M. 40.—.

Geschichte des europäischen Staatensystems von 1660 bis 1789. Von Dr. Max Immich, weiland Privatdozent an der Universität Königsberg i. Pr. XIII und 462 S. Preis brosch. M. 24.—, geb. M. 28.—.

Urkundenlehre. Erster Teil: Die Kaiser- und Königsurkunden in Deutschland, Frankreich und Italien von Wilhelm Erben mit einer Einleitung von Oswald Redlich. X und 369 S. Preis geh. M. 20.—, geb. M 24.—.
— Zweiter Teil: Die Papsturkunden. Von L. Schmitz-Kallenberg. (In Vorbereitung.)
— Dritter Teil: Die Privaturkunden des Mittelalters von Oswald Redlich. VIII und 233 S. Preis geh. M. 15.—, geb. M. 19.—.

Allgemeine Geschichte der germanischen Völker bis zur Mitte des sechsten Jahrhunderts. Von Professor Dr. Ludwig Schmidt, Bibliothekar an der öffentlichen Bibliothek in Dresden. XIV und 244 S. Preis geh. M. 15.—, geb. M. 19.—.

Französische Verfassungsgeschichte von der Mitte des neunten Jahrhunderts bis zur Revolution. Von Dr. Robert Holtzmann, Professor an der Universität Straßburg i. E. XI und 543 S. Preis geh. M. 25.—, geb. M. 29.—.

Geschichte der neueren Historiographie. Von Dr. E. Fueter, Professor an der Universität Zürich. XX und 626 S. Preis geh. M. 32.—, geb. M. 36.—.

Geschichte des Europäischen Staatensystems im Zeitalter der Französischen Revolution und der Freiheitskriege 1789—1815. Von Adalbert Wahl, o. ö. Professor an der Universität Tübingen. X und 266 S. Preis brosch. M. 18.—, geb. M. 22.—.

Englische Verfassungsgeschichte bis zum Regierungsantritt der Königin Victoria. Von Julius Hatschek, o. ö. Professor an der Universität Göttingen. X und 761 Seiten. Preis geheftet M. 36.—, geb. M. 40.—.

Siegelkunde von Dr. W. Ewald. XII, 241 Seiten und 40 Tafeln, gr. 8°. **Wappenkunde** von Dr. F. Hauptmann, Univ.-Prof. in Freiburg, Schweiz. VIII, 61 S. u. 4 Tafeln. Beide Arbeiten in einem Bande vereinigt. Preis geh. M. 24.—, geb. M. 28.—.

Geschichte des europäischen Staatensystems von 1492—1559 von Dr. E. Fueter, Prof. a. d. Universität Zürich. XXI u. 343 S. Preis geh. M. 22.50, geb. M. 26.50.

Ausführliche Prospekte über diese Bände mit den Urteilen der Presse, die ausnahmslos außerordentlich günstig lauten, stehen kostenfrei durch den Verlag zur Verfügung.

VERLAG R. OLDENBOURG, MÜNCHEN UND BERLIN

Englische Verfassungsgeschichte

bis zum Regierungsantritt der Königin Victoria

Von

Julius Hatschek

o. ö. Prof. a. d. Universität Göttingen

Geheftet M. 18.—, gebunden M. 19.50

INHALTSÜBERSICHT:

Der Feudalstaat. Das anglo-normannische Reich — Die Wurzeln des Feudalismus in England — Die Ständegliederung — Der König und sein Rat — Die Zentralverwaltung — Die Lokalverwaltung unter den angelsächsischen Königen, den Normannenkönigen und ersten Plantagenets — Die Städte — Die Rechtspflege — Das Heerwesen — Die Finanzverwaltung — Die angelsächsische und anglonormannische Eigenkirche.

Der Ständestaat. Aufstieg und Verfall des Ständestaats — Die Umbildung des Feudalrechtes zum Common Law und dessen Vorrangstellung — Die Stände — Der König — Das Parlament — Die Zentralverwaltung — Der Staatsdienst — Die Lokalverwaltung — Die Städte — Die Rechtspflege — Das Heerwesen — Die Finanzverwaltung. — Die Entwicklung der englischen Staatskirche.

Der Kampf der absoluten und konstitutionellen Monarchie um die Vorherrschaft. Vom absoluten zum konstitutionellen Regime — Römisches Recht und Common Law im Kampf um die Vorherrschaft — Die Stände — Der König — Das Parlament — Die Zentralverwaltung — Die Entstehung der Kollegialverfassung in den Zentralstellen — Das Ministerkabinett — Staatliche Mittelbehörden und Staatsdienst — Die Lokalverwaltung — Die Justizverwaltung — Armee und Flotte — Die Finanzverwaltung — Staat und Kirche.

Das parlamentarische Königtum. Die Entwicklung der Parlamentsherrschaft und die Freiheitsrechte — Die Konventionalregeln als Unterlagen des Verfassungsbaues — Stände und Parteien — Der König — Das Parlament — Das Ministerkabinett — Die Zentralverwaltung — Der Staatsdienst — Die Lokalverwaltung — Die Justizverwaltung — Die Finanzverwaltung — Die Heeresverwaltung — Staat und Kirche.

„Durch frühere Arbeiten wie kaum ein zweiter zur Sache legitimiert, hat Hatschek uns hier wiederum ein Werk beschert, das von vornherein als standard work angesprochen werden darf." Literarisches Zentralblatt für Deutschland.

„Die Fülle von Ideen auf dem zu Gebote stehenden Raum auch nur anzudeuten, ist unmöglich und in gewissem Sinne auch überflüssig; denn es handelt sich um ein Buch, das wegen seiner Gründlichkeit und Gelehrsamkeit von jedem, der sich mit dem Gegenstand beschäftigt, zur Hand genommen werden muß."
Jahresberichte der Geschichtswissenschaft

University of British Columbia Library

DUE DATE

FORM 310

640931

UNIVERSITY OF B.C. LIBRARY

3 9424 01244 5364